

“帝国基本法”与统治的契约化

——契约观念下神圣罗马帝国的 “帝国改革”（1500—1521）

王银宏*

[摘要] 1500—1521年神圣罗马帝国的帝国改革是1495年沃尔姆斯帝国议会所确立的“帝国改革”的继续和发展。“帝国改革”实质上是权力妥协的结果，特别是作为“帝国基本法”的1519年《选举让步协议》，使得帝国皇帝的统治契约化和帝国阶层的政治参与扩大化，奠定了此后神圣罗马帝国宪法政治发展的重要基础。1521年发布的“沃尔姆斯敕令”使更多的宗教因素混入“帝国改革”和帝国宪法的发展。从契约观念的角度，我们可以更好地理解神圣罗马帝国的制度状况以及其“帝国改革”。由于帝国阶层和皇帝都低估了对方的实力，这一时期的“帝国改革”并未取得较多的成果，但是通过“帝国改革”，神圣罗马帝国在制度形式上具有了更多的“近代性”。

[关键词] 帝国改革 统治契约 权力妥协 帝国基本法

马克思曾言：“国家起源于人们相互间的契约，起源于contrat social（社会契约），这一观点就是伊壁鸠鲁最先提出来的。”^①在近代早期，霍布斯、洛克、卢梭等西方理论家都曾以契约理论来论证国家产生和国家权力行使的正当性和合理性。神圣罗马帝国“帝国改革”时期作为“统治契约”的“帝国基本法”可谓是这种社会契约理论之前的“契约”实践。1356年的《金玺诏书》被一些学者视为神圣罗马帝国——相对于教会——的“主权宣言”，虽然此后，神圣罗马帝国的世俗权力与教会权

* 王银宏，中国政法大学法律史学研究院副教授，法学博士。

①《马克思恩格斯全集》（第3卷），人民出版社1960年版，第147页。

力还有着千丝万缕的联系,但是世俗权力的制度运转在一定程度上是独立于教会的。本文所述的“统治契约”主要聚焦于神圣罗马帝国的世俗权力的两个主要方面——作为神圣罗马帝国统治者的皇帝与作为地方领地统治者的选侯和诸侯之间的“权力契约化”。^①因而,本文所谓的“统治契约”主要是指“国家权力”意义上的“契约”,亦即帝国世俗权力之间的契约化。这里的“契约”实际上既具有私法上契约的性质——作为个人的皇帝与选侯之间的契约,也具有“公法”上契约的性质——作为帝国的制度性存在的皇帝与选侯之间契约。

神圣罗马帝国在15世纪和16世纪所进行的“帝国改革”(Reichsreform)在德意志法律史上具有重要的地位和意义,而1500—1521年所进行的帝国改革集中反映了帝国皇帝与各阶层之间的博弈和妥协,奠定了神圣罗马帝国此后宪法政治制度化发展的基础。本文试在前人的研究基础上,依据相关原始文献,将1500—1521年的“帝国改革”作为神圣罗马帝国“宪法”发展和“契约化统治”的一个阶段来进行论述,以明晰这一历史时期的“帝国改革”及其法律和政治意义,进而明确神圣罗马帝国的宪法发展及其宪法政治之基础。

一、契约观念下的神圣罗马帝国及其“宪法”

现代欧洲文明中的许多核心观念和原则都可以追溯至古代的希腊和罗马时期,但是其诸多核心观念和原则之具有“近代性”(或曰“现代性”)却是蕴于中世纪和近代早期。西方学术界一般将公元1500年左右至第一次世界大战的时期称为“近代”,但是自公元1500年左右至公

^① 关于“神圣罗马帝国”的称谓,一般认为,公元962年开始称“罗马帝国”,11世纪开始称“神圣罗马帝国”,15世纪末开始称为“德意志民族的神圣罗马帝国”。据此,本文所述的时期属于“德意志民族的神圣罗马帝国”时期[赫尔穆特·纽豪斯(Helmut Neuhaus)认为,“德意志民族的神圣罗马帝国”的称号是在1512年正式采用]。为表述方便,本文一般称为“神圣罗马帝国”或者“帝国”。此外,根据1356年《金玺诏书》的规定,神圣罗马帝国的七位选侯中,有三位教会选侯,即美因茨大主教、特里尔大主教和科隆大主教,但是他们也有着自己的统治领地,并且也在自己的领地范围内行使着世俗权力。限于主题,本文不明确区分世俗选侯和教会选侯。

元1800年左右,有些国家和地区并不具备“近代”和“现代”的意义和特性,因而一般将此时期称为“近代早期”。神圣罗马帝国的发展,特别是“帝国改革”时期即明确和典型地体现出西方“近代早期”发展的诸多特性,这不仅体现在神圣罗马帝国开始进行“帝国改革”的时间(1495年)和神圣罗马帝国的覆亡的时间(1806年)与“近代早期”(约公元1500年至1800年)的历史时期划分相契合,更体现为神圣罗马帝国在此期间制度发展的“近代性”转向。神圣罗马帝国的“近代性”也体现为15世纪末和16世纪初帝国称谓的变化——从“神圣罗马帝国”到“德意志民族的神圣罗马帝国”(Das Heilige Römische Reich deutscher Nation)的变化,定语“德意志民族的”显现出德意志民族意识的抬升,将帝国限定为一个“民族国家”,同时也可以在一定意义上解释为一种统治权力和统治地域的要求。^①制度的发展体现和反映了观念的发展变化,同时也在一定程度上成为观念发展变化的实践基础。神圣罗马帝国以“帝国改革”为基础的制度发展与“契约观念”“宪法观念”之间具有密切的联系。

契约现象和契约观念是中西古代社会文化中都普遍存在的一种社会现象和思想观念。《周礼》记载:“以官府之八成经邦治……四曰听称责以傅别……六曰听取予以书契,七曰听卖买以质剂。”郑玄《注》曰:“傅别、质剂,皆今之券书也,事异,异其名耳。”依此,当时西周的买卖契约称为“质剂”,借贷契约称为“傅别”,借领授予皆应有凭证,即“书契”。^②可见,西周时期的契约观念已成为人们社会生活中的基本概念。现已出土的西周青铜器铭文也为此提供了确证。1975年2月在陕西省宝鸡市岐山县出土的五祀卫鼎(西周恭王五年,前917年)内壁所铸铭文记载了卫和邦君厉之间的土地纠纷案件的解决,亦即当时的土地交换制度。而该五祀卫鼎可以视为当时土地交换的“契约”证明,并且“万年永宝用”。这也是中国古代“官有政法,民从私契”观念的明证。

在西方,“契约”的观念亦源远流长。作为犹太教和基督教经典的

① Hans Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (Band 1)(3.Aufl.), München 1994, S.263.

② 杨天宇:《周礼译注》,上海古籍出版社2004年版,第36页。

《圣经》就被视为犹太人与上帝耶和華订立的“契约”，而犹太人之多苦多难的原因之一即为犹太人背弃了他们曾经与上帝所订立的“契约”。契约关系一经成立就意味着契约各方需承担相应的权利义务关系。随着时间的推移，“契约”观念获得了一种“自然”的合法性和正当性。“契约”的观念和原则也成为西方人社会生活中的基本观念和活动原则。^①按照一般的观念，契约是各方基于其平等地位和自由合意而达成的，对于契约的内容及其缔结，契约各方有一定的选择自由。按照现代法律经济学的解释，契约发生的一个前提条件是，契约各方对于“利益”的理性预期，但是这种理性预期中的“利益”并不一定是契约的实际发生后果。^②因此，契约各方都应在契约订立之后遵守契约中的约定，其行为应有利于契约的履行和实现。无论在中国，还是在西方国家，“一个愈来愈以自由买卖契约为基础而安排其经济事务的社会，愈来愈以自由契约的眼光来观察它与国家的关系，是再自然不过的事”。^③尽管如此，基督教世界的服从并非全是基于“契约”，而主要是基于上帝的“权力”和人们的“良心”，《新约全书·罗马书》记载：“在上有权柄的，人人当顺服他；因为没有权柄不是出于神的，凡掌权的都是神所命的。所以抗拒掌权的，就是抗拒神的命；抗拒的必自取刑罚。作官的原不是叫行善的惧怕，乃是叫作恶的惧怕……所以你们必须顺服，不但是因为刑罚，也是因为良心。”在这里，人们与上帝之间的“契约”并未转为人们与基督教教会之间的“契约”，人们的服从成为一种基督教的美德和义务。同时，与基督教有关的统治观念总是隐含着一种“君权神授”的理论^④，即世俗的统治者是根据上帝的意志、“受上帝的恩典”和“启示”而

^① 参见苏力：《从契约理论到社会契约理论——一种国家学说的知识考古学》，载《中国社会科学》1996年第3期，第87-88页。

^② 参见苏力：《从契约理论到社会契约理论——一种国家学说的知识考古学》，载《中国社会科学》1996年第3期，第89-90页。

^③ [美]约翰·麦克里兰：《西方政治思想史》，彭淮栋译，海南出版社2003年版，第211页。

^④ 参见[美]乔治·萨拜因：《政治学说史：城邦与世界社会》（第4版），托马斯·索尔森修订，邓正来译，上海人民出版社2015年版，第297~298页。

进行统治的。^①

在中世纪的西欧,如维诺格拉多夫(Paul Vinogradoff)所言,“封建制度”^②(姑且如此称之)占据了支配地位,但是我们不可能对其准确地予以定义,因为各个地区在不同时期的发展程度是不一样的,所以各个地区的“封建制度”都各具特色。^③尽管如此,西欧的封建制度既体现出一种人身关系,也体现出一种财产关系,其中既包含有私权利,也涵括有公义务,同时也具有忠诚和服务的意涵。领主和封臣之间的这种关系亦类似于一种契约关系,契约双方既享有一定的权利和利益,又需承担一定的义务和责任。马克·布洛赫认为,“附庸的臣服是一种名副其实的契约,而且是双向契约。如果领主不履行诺言,他便丧失其享有的权利。因为国王的主要臣民同时也是他的附庸,这种观念不可避免地移植到政治领域时,它将产生深远的影响”。^④虽然在这种契约中,双方的地位是不平等的,但是他们之间存在相互依存的义关系:附庸(封臣)服

① 参见[美]乔治·萨拜因:《政治学说史:城邦与世界社会》(第4版),托马斯·索尔森修订,邓正来译,上海人民出版社2015年版,第336页。

② 据悉,“Feudal”系17世纪的法国和英国的法学家为论述中世纪的“法律制度”、法律习俗及政治机构而创造的一个概念,该词源于法语中的“领地”(feu, feud或feudum),并由此产生了“feudalism”的概念。弗朗索瓦·冈绍夫认为,它“创造并规定了一种自由人(附庸)对另一种自由人(领主)的服从和役务——主要是军役——的义务,以及领主对附庸提供保护和生计的义务”。《简明不列颠百科全书》将“封建主义”的基本特性概括如下:“一种以土地占有权和人身关系为基础的关于权利和义务的社会制度。在这种制度中,封臣以领地的形式从领主手中获得土地。封臣要为领主尽一定的义务,并且必须向领主效忠……在这样的社会里,那些完成官方任务的人,由于同他们的领主有私人的和自愿的联系,接受以领地形式给予的报酬,这些领地可以世袭。封建主义的另外一个方面是采邑制或庄园制,在这种制度中,地主对农奴享有广泛的警察、司法、财政和其他权利。”参见冯天瑜:《“封建”考论》(第2版),武汉大学出版社2007年版,第146~152页。

③ 参见[美]乔治·萨拜因:《政治学说史:城邦与世界社会》(第4版),托马斯·索尔森修订,邓正来译,上海人民出版社2015年版,第340页。

④ [法]马克·布洛赫:《封建社会》,张绪山译,郭守田、徐家玲校,商务印书馆2004年版,第712页。

从的条件是领主认真履行契约所规定的义务。^①在《封建社会》一书的最后,马克·布洛赫指出,西欧封建主义的独特性在于,它强调一种可以约束统治者的契约观念,并且给西欧文明留下了人们“现在依然渴望拥有的某种东西”。^②无疑,这种人们“现在依然渴望拥有的某种东西”中的重要一种就是马克·布洛赫所述的通过封建制度来约束统治者的“契约观念”。

尽管这种“封建契约”的观点受到一些学者的批评,但是借助于这种观点,我们可以更好地理解神圣罗马帝国的制度状况以及“帝国改革”所体现出的一些思想观念。在神圣罗马帝国,这种领主和封臣(附庸)之间的契约关系体现得更为明显。被誉为神圣罗马帝国最伟大的国家法专家的约翰·斯蒂芬·皮特(Johann Stephan Pütter)(1725-1807)在1784年论道,“帝国是由联系松散的主权国家组成,如同欧洲国家之联合”。神圣罗马帝国可被视为一个由一些具有“较大独立性”的世俗和教会领地通过“契约关系”而联合在一起的集合体。在神圣罗马帝国,帝国的皇帝(选侯们选出的“国王”,同时也是其世袭领地的统治者)也是这种契约关系中的一方当事人。作为帝国的“统治者”的皇帝和帝国各阶层之间的“统治契约”成为帝国得以存续的重要基础。在此意义上,这种“统治契约”即帝国的“基本法律”(leges fundamentales)或曰“宪法”。

据考析,德语中的“宪法”(Verfassung)一词,最早出现在14世纪,但其涵义与其现代意义无涉,法律上的协约、关于争端的调解协议等均可以被称为“宪法”,其中涵括了社会共同生活的多个层面和多种形式。“宪法”之具有政治和国家法意义上的内涵是自16世纪开始从政治和法律规则中发展和抽象出来的,尤其是对政治体、王室和政治联盟的实际状况的描述。基于自然法理论以及美国和法国革命的影响,宪法的概

①[法]马克·布洛赫:《封建社会》,张绪山译,郭守田、徐家玲校,商务印书馆2004年版,第367页。

②[法]马克·布洛赫:《封建社会》,张绪山译,郭守田、徐家玲校,商务印书馆2004年版,第714页。

念在18世纪具有了规范性的内容,其政治性功能在19世纪达到高潮——通过权力分立和对国家权力的法律控制来保障个人的权利和自由。在20世纪,宪法的概念具有了“内在性差别”,一方面,如格奥尔格·耶利内克(Georg Jellinek)所言,“每一个国家都有一部宪法……是必要的”;另一方面,通过适用宪法来实现特定的国家统治成为可能。^①因而,本文所言的神圣罗马帝国的“宪法”并不是现代国家法意义上具有统一的成文形式的法律性文件,其毋宁是在“基本法律”的观念下对传统习惯及实践中所确立和适用规范的确认。

“宪法”的一个基本特征是具有效力等级上的优先性。在欧洲,“宪法”的优先性观念是基于自然法而确立起来的。托马斯·阿奎那所论的“人类的法律”实际上也是从自然法规范推导而来的。自然法是最高的规范,统治者颁布的法律要受其约束。若人类的法律违反了自然法,则不再是真正的法律,而是堕落和败坏的法律(Gesetzesverderbnis),不能将其用以审判。这种法律等级的观念通过西班牙的后期经院哲学为近代的法律思想所承继。^②虽然自然法可以为世俗的法律提供“高级法”的基础,但是在实际效力方面还是有明显的“缺陷”。在此,我们或许只能求助于“契约思想”,将其作为“统治契约”观念的基础,即作为统治者和各阶层之间“契约”的基础。在此意义上的“契约”即为“基本法律”,国家的权力亦应依其行使,因为在自然法上,“约定必须遵守”(pacta sunt servanda)是一个基本的原则。因此,在自然法和契约观念的基础上,“基本法律”规范的优先性得以确立。^③

在德意志地区,“基本法律”虽然不是现代意义上的宪法,但是同样

^① Vgl Adalbert Erler u.a.(Hrsg.), Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte (V.Band), Berlin 1998, S.698f.

^② Christian Starck, Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in:Christian Starck, Albert Weber (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Teilband 1:Berichte, Baden-Baden 1986, SS.15-16.

^③ Christian Starck, Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in:Christian Starck, Albert Weber (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Teilband 1:Berichte, Baden-Baden 1986, S.19.

包含了高于一般性规范的观念,这首先体现在王位继承法、统治者与帝国各阶层之间订立的基本性契约之中,所以17世纪和18世纪的德意志国家法理论首先涉及的是这些“基本法律”的效力以及与统治者的“主权”相关的问题。^①在奥地利宪法史著作中,“宪法”在实质意义上大多是作为“国家组织法”来理解的,因而,哈布斯堡家族的王室法、继承法及1713年《关于哈布斯堡领地继承权的王室法》等均属于“宪法”,因为在一个绝对主义君主国中,关于王位继承的规定是最重要的宪制问题。^②

在中世纪,欧洲各国不存在实质意义上的成文宪法和一般性的立法活动,机构和个人法律地位之确定基本是通过个别的“特权法”(Privilegienrecht)来予以规定的。^③在神圣罗马帝国,被称为“帝国基本法”(Reichsgrundgesetz)的1356年《金玺诏书》开创了帝国“制宪”之先河,并以此确立了帝国的基本宪制架构。1495年和1521年的两次沃尔姆斯帝国议会(Wormser Reichstagen)所通过的一些法律文件也被部分学者称为“帝国基本法”或者“帝国宪法”,因为这些“基本法律”在总体上确定了神圣罗马帝国此后的发展方向,成为神圣罗马帝国宪法政治之制度化发展的基础。神圣罗马帝国在15世纪和16世纪所进行的“帝国改革”在很多政治文献中也被称为“宪法运动”(Verfassungsbewegung),此时的“宪法运动”和“帝国改革”并不是要创造新的宪法形式,^④而是主要表现为帝国阶层与皇帝的权力诉求及其权力妥协。“帝国改革”与帝国的“宪法发展”“宪法运动”三位一体,使

① Christian Starck, Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Christian Starck, Albert Weber (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, Teilband 1: Berichte, Baden-Baden 1986, S.19.

② Kurt Heller, Der Verfassungsgerichtshof, Wien 2010, S.85.

③ Eckhard Müller-Mertens, Geschichtliche Würdigung der Goldenen Bulle, in: Wolfgang D.Fritz, Die Goldene Bulle. Das Reichsgesetz Kaiser Karls IV. vom Jahre 1356, Weimar 1978, S.17f.

④ Karl-Friedrich Krieger, König, Reich und Reichsreform im Spätmittelalter (2.Aufl.), München 2005, S.49.

帝国宪法政治的发展更具活力和开放性,共同促进了神圣罗马帝国宪法政治的制度化发展。

二、“帝国改革”：权力妥协与帝国阶层追求权力的努力

15世纪末,神圣罗马帝国皇帝马克西米利安一世(Maximilian I.)^①即位后在各种压力之下进行了“帝国改革”(Reichsreform),并取得了一定的成果。这些成果首先表现为1495年沃尔姆斯帝国议会上通过的具有深远意义的改革决议:在全帝国的范围内征收一种新的税赋——公共芬尼以作为帝国的财政基础、通过《永久和平条例》来维持帝国内部的和平、设立帝国最高法院以解决帝国的纷争等。虽然这些改革措施为维持帝国的法律、和平和安全提供了必要的基础,在一定程度上促进了帝国权力的制度化和规范化发展,但是由于神圣罗马帝国本身自始即存在的诸多制度性缺陷,1495年的帝国改革并未取得较多的预想成果。^②1500-1521年进行的“帝国改革”是1495年沃尔姆斯帝国议会所确立的“帝国改革”的继续和发展。但是,“帝国改革”的时限范围并没有得到准确地界定和广泛地认同,多数学者将其限定为1495年至1521年或者延至“第二帝国咨政院”结束,但是,此时“帝国改革”远未结束,因而也有少数学者偶尔将其下限延至1555年《奥格斯堡宗教和约》。然而,1648年《威斯特伐利亚和约》才对帝国的相关问题,特别是帝国改革所涉及的问题,做出终局性的规定。^③因此,本文选取学术界公认的属于“帝国改革”时限范围内的1500年至1521年的“帝国改革”作为论析的对象。

除1495年8月7日沃尔姆斯帝国议会通过的《永久和平条例》《公共芬尼条例》和《帝国最高法院条例》之外,作为“帝国改革”成果的“基本性法律文件”还主要有:1500年7月2日颁布的《帝国咨政院条例》

① 准确地说,马克西米利安一世于1508年2月在特伦托大教堂宣布自己在“当选皇帝”之前,他仅是“德意志国王”,但为表述方便,文中一般称马克西米利安一世为“皇帝”。

② 关于1495年“帝国改革”,详见王银宏:《1495年“帝国改革”与神圣罗马帝国和平秩序建构之制度困境的反思》,载《比较法研究》2016年第4期。

③ Hans Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte (Band 1)* (3. Aufl.), München 1994, S.255.

(Regimentsordnung)、1519年7月3日皇帝卡尔五世签署的《选举让步协议》以及1521年5月26日通过的新《帝国咨政院条例》等。值得一提的是,在17世纪之前,几乎所有神圣罗马帝国法律文件的开头都写道,“我们受上帝庇佑的罗马人国王/皇帝(统治者……)”,这无疑宣示了帝国皇帝的权力及其在帝国的统治地位。由于神圣罗马帝国的“制度性缺陷”,“帝国改革”首先涉及帝国的执行权(行政权)问题,而这与皇帝的命令权和执行权之间存在矛盾和冲突,因而“帝国改革”自始就存在于皇帝与诸侯的斗争和妥协之中。^①

1. 帝国咨政院和帝国大区的设立

在1495年的沃尔姆斯帝国议会上,帝国首席总理、美因茨大主教贝尔托德·冯·亨内贝格(Berthold von Henneberg)就提议设立帝国咨政院(Reichsregiment),^②它被设计为一个独立于皇帝的、由帝国阶层掌握权力的“帝国政府”,其目的是独立行使帝国的行政权力,将皇帝的统治权力排除在外。^③由于这一机构明显侵害了皇帝的权力,而且上巴伐利亚公爵阿尔布莱希特(Herzog Albrecht von Oberbayern)在1495年即要求成为帝国咨政院的总理,^④因而马克西米利安一世反对帝国咨政院的设立。^⑤然而,由于战争、税收等方面的需求需要帝国阶层的支持,他又不得不同意设立帝国咨政院的要求,但是尽可能地推迟其设立,并且希望

^① Hans Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte (Band 1)*(3.Aufl.), München 1994, S.254.

^② 帝国咨政院是帝国各阶层(Reichsstände)参与帝国政治的一个重要方式,但是在帝国的政治实际中并未发挥出其所设想的那些职能,亦有学者将其译为“帝国最高执政”“帝国执政府”等。根据“帝国咨政院”在帝国权力架构中所处的地位和实际发挥的作用,笔者认为将其译为“帝国咨政院”较为适宜。由于卡尔五世统治时期(1521—1531年)亦曾设立过帝国咨政院,故此次设立的帝国咨政院被称为“第一帝国咨政院”,卡尔五世时设立的帝国咨政院被称为“第二帝国咨政院”。

^③ Heinz Angermeier, *Die Reichsreform 1410—1555*, München 1984, S.169.

^④ Herzog Albrechts Anspruch auf das Präsidentenamt 1495, in:Lorenz Weinrich (Hrsg.), *Quellen zur Reichsreform im Spätmittelalter*, Darmstadt 2001, S.425.

^⑤ 关于马克西米利安一世的反对意见, vgl Gegenentwurf König Maximilians 1495, in:Lorenz Weinrich (Hrsg.), *Quellen zur Reichsreform im Spätmittelalter*, Darmstadt 2001, SS.427—433.

帝国咨政院成为自己的权力机构,直至1500年7月2日奥格斯堡帝国议会(Reichstag zu Augsburg)颁布《帝国咨政院条例》,帝国咨政院才在形式上组织起来。帝国咨政院的设立体现出帝国阶层替代君主权力的努力,被部分学者视为“帝国改革”运动中帝国阶层追求帝国中央权力的“高潮”。^①

《帝国咨政院条例》共50条,^②此外还有一个较长的“序言”。帝国咨政院的成员被称为“帝国咨政”(Reichsregenten),共由20位成员组成,包括德意志国王(任主席)、六位选侯、一位教会侯爵、一位世俗侯爵、一位奥地利的代表、一位勃垦第(马克西米利安唯一的婚生子——“美男子”非利普的公国)的代表、一位高级教士、一位伯爵、一位帝国城市的代表以及6位新设立的帝国大区的代表(第1~11条)。帝国咨政院设立的目的是执行法院的判决、调解争端、执行《永久和平条例》以及涉及基督教世界和神圣帝国的其他事务(第1条)。帝国咨政院的主要职责有:监督执行帝国的财政、防卫、进行战争及决定外交政策等,帝国咨政院还有权召集帝国议会,并且对内和对外代表帝国,^③而这些原本都是专属于帝国皇帝的权力。《帝国咨政院条例》还以相当多的条款规定了帝国各阶层(包括犹太人)的税赋义务(第30~42条)、各教区所担负的军队组织义务(第24~27条)等,第50条还规定了帝国咨政院中各选侯、侯爵、伯爵等所担任的帝国职位。

帝国咨政院是“帝国阶层参与帝国共同统治”的一种重要方式,它行使着帝国整体的统治权,享有最高的命令和监察权,被看作“帝国阶

① Gerhard Oestreich, *Verfassungsgeschichte vom Ende des Mittelalters bis zum Ende des alten Reichs* (8.Auflage), München 1999, S.22; Heinz Angermeier, *Die Reichsreform 1410-1555*, München 1984, S.192.

② Karl Zeumer, *Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit*, Tübingen 1913, SS.297-307.

③ Gerhard Oestreich, *Verfassungsgeschichte vom Ende des Mittelalters bis zum Ende des alten Reichs* (8.Auflage), München 1999, S.22.

层的中央集权机构”,^①因为这个机构“享有全部(帝国)权力……有权执行所有罗马人国王和神圣帝国的事务、正义与和平……”(第1条)。依此,虽然马克西米利安一世任帝国咨政院的主席,但是这明显是一个虚设的主席,因为没有帝国阶层的同意,其权力的行使是无效的,而帝国咨政院却可以在皇帝缺席的情形下处理帝国的所有对内和对外事务,作为主席的皇帝没有否决权。^②虽然这个帝国咨政院建立了起来,但是由于自始即受到皇帝的反对,同时也缺乏自己的执行机构和必要的财政基础,因而它没能发挥出所设想的职能,最终在内外矛盾的侵扰之下,仅存在两年之后便宣告解散。在神圣罗马帝国,以各自领地统治为基础的帝国阶层大都将自己的利益置于帝国的整体利益之上,因而在帝国阶层中,只有少数具有责任心并参与有利于帝国整体的事务,所以帝国咨政院受到帝国各阶层的威胁并不比受到皇帝的威胁少。帝国咨政院若要发挥其职能,不仅要在法律上,更要在事实上拥有自己的权力。帝国咨政院的可悲之处正在于,其中起主导地位的帝国阶层的力量不够强大,并且没有将无可替代的帝国皇帝的权力放在眼里。^③

1500年,在1495年沃尔姆斯帝国议会召开五年之后,帝国改革又前进了一步:将帝国范围内的领地在总体上按照地理位置划分为多个帝国大区(Reichskreise),每个大区包括多个地方诸侯的领地,这可以看作地方诸侯在地区上的联合。帝国大区的中心机构为大区会议(Kreistag),由大区内的诸侯(侯爵)召集,大区内各等级的代表参加,共同商讨,做出决议。最初(1500年)划分的帝国大区为6个:法兰克(Franken)、巴伐利亚、施瓦本、上莱茵、下莱茵—威斯特法利亚和萨克森,选侯领地和哈布斯堡家族的世袭领地不在帝国大区之列。1512年,帝国大区增为10个,选侯领地和哈布斯堡家族的世袭领地也被划入帝国大区,即增加了奥地利、勃艮第、上萨克森(包括勃兰登堡选侯和萨克森

① Dietmar Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands* (6. Auflage), München 2009, S.101.

② Fritz Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (9. Aufl.), Stuttgart 1950, S.20.

③ Micheal Kotulla, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Alten Reich bis Weimar (1495-1934)*, Berlin-Heidelberg 2008, S.24.

选侯领地)以及莱茵选侯大区(包括美因茨大主教、科隆大主教、特里尔大主教和普法尔茨选侯领地),^①但是帝国所属的意大利地区以及哈布斯堡家族的波希米亚地区等仍未划属帝国大区。帝国大区的数量、规模及其职责,直至1555年《帝国执行条例》的颁布才确定下来。^②

与设立帝国咨政院相适应,划分帝国大区的目的之一是选举帝国咨政院的大区代表,而其最初目的则是在皇帝和帝国阶层之间设立一个中间层级,以加强维持帝国内部的公共秩序。后来帝国大区又逐渐具有了其他职能:选举帝国最高法院的法官(1507)、执行帝国最高法院的判决、协调征收赋税、监督货币管理、协调各领地提供军队参与维持秩序等。^③帝国大区在17世纪除维护内部和平之外,还具有了对外防御的职能,特别是防卫法国的入侵和干涉。^④经过长时间的发展,帝国大区在地区的统治方面逐渐起到重要作用,在一定程度上成为地区性的“自治行政机构”及维持帝国和平与秩序的“联盟”。^⑤

2.1521年沃尔姆斯帝国议会与“第二帝国咨政院”

在1521年的沃尔姆斯帝国议会上,设立帝国咨政院的要求被再次提出,要求皇帝卡尔五世(Karl V.)予以设立。帝国阶层要求对1500年的《帝国咨政院条例》进行修改,而卡尔五世则拒绝进行修改,最后在双方的妥协下,于1521年5月26日通过了新的《帝国咨政院条例》,共38条。^⑥与1500年的《帝国咨政院条例》相比,新的《帝国咨政院条例》减少了12条,在帝国咨政院的组成方面增加了两位皇帝的代表(帝国咨政院成员的人数由原来的20位增为22位),增加了皇帝不出席情形下对帝

① Gerhard Oestreich, *Verfassungsgeschichte vom Ende des Mittelalters bis zum Ende des alten Reichs* (8.Auflage), München 1999, S.23.

② Hans Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (Band 1)(3.Aufl.), München 1994, S.257.

③ 参见[英]彼得·威尔逊:《神圣罗马帝国1495-1806》,殷宏译,北京大学出版社2013年版,第92-93页。

④ Hans Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (Band 1)(3.Aufl.), München 1994, S.271.

⑤ Hans Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte* (Band 1)(3.Aufl.), München 1994, S.257.

⑥ Karl Zeumer, *Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung im Mittelalter und Neuzeit*, Tübingen 1913, SS.318-324.

国咨政院的限制，保留皇帝的封地决定权、缔结盟约以及自己家族的世袭领地等方面的权力。从这些方面可以看出，卡尔五世远比祖父马克西米利安一世强大。相应地，卡尔五世也做出一些让步：新的《帝国咨政院条例》取消了帝国咨政院的成员对皇帝的宣誓制度，皇帝世袭领地的特殊地位也被取消，这些方面显现出帝国阶层的努力和影响。^①由于皇帝卡尔五世同时还是西班牙的国王，他从1521年到1530年并未在帝国内驻跸，并且第二帝国咨政院没有真正属于自己的权力和自己的执行机构，同时也面临着第一帝国咨政院所面临的那些问题，因而第二帝国咨政院在改革方面几乎没有取得任何成果。^②

此外，1521年沃尔姆斯帝国议会还对《帝国最高法院条例》进行了部分修改，并且重申1495年的《永久和平条例》。这一时期的神圣罗马帝国在执行帝国最高法院判决和贯彻《永久和平条例》方面主要还是依赖于此前设立的帝国大区。

1521年沃尔姆斯帝国议会另一个重要的决议是，皇帝于1521年5月8日颁布“沃尔姆斯敕令”（Wormser Edikt），宣布马丁·路德不受帝国法律保护，他的教义被宣布为异端，其著作也要被烧毁，不允许阅读和传播。此外，所有以此为主题的著作也在大学的神学院被禁止。但是，该敕令实际上并没有完全得到贯彻执行，因为它并没有得到所有帝国阶层的同意，许多地方的领主和民众仍坚持路德新教，并且皇帝卡尔五世此后长时间没有待在帝国，因而作为基督教世界及其信仰的保护者的神圣罗马帝国皇帝并未对此真正履行其职责。^③

在马丁·路德公开宣扬教会的理论错误和宣布脱离教会组织之前，宗教方面的改革问题与“帝国改革”中皇帝和帝国阶层之间的权力关系问题类似，也面临着处理教皇和宗教会议之间的关系问题。但是，马丁·路德使宗教问题改革的范围和程度都加深了。因此，“帝国改革”

① Micheal Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Alten Reich bis Weimar (1495–1934), Berlin–Heidelberg 2008, S.31.

② Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte (9. Aufl.), Stuttgart 1950, S.23.

③ Micheal Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Alten Reich bis Weimar (1495–1934), Berlin–Heidelberg 2008, SS.32–33.

在宗教争议方面主要受两个因素的影响：一是皇帝的统治意愿，二是帝国阶层的自由诉求。^①由于“沃尔姆斯敕令”的颁布，自1521年始，帝国没有具有普遍约束力的规则来解决宗教方面的异议和争端，也没有公认的标准来判断某一行为的“对错”或“合宪”与否，^②“帝国改革”混入了更多的宗教因素。即使在施马尔卡尔登战争(Schmalkaldischer Krieg)(1546-1547)之后，帝国在宗教信仰问题上仍没有形成一个统一的解决方案。直至1555年《奥格斯堡宗教和约》才最终确立帝国内部关于宗教和平的基本规则。^③

三、统治的契约化：作为“帝国基本法”的1519年《选举让步协议》

《选举让步协议》是新当选的德意志国王（即神圣罗马帝国未来的皇帝）与代表帝国各阶层的选侯之间达成的协议，是未来的德意志国王和帝国皇帝对选侯和帝国各阶层的“书面承诺”，亦是帝国未来的皇帝与选侯之间的“统治契约”，是“帝国的宪法生活”制度化的一个重要方面。^④法律史学者一般都将《选举让步协议》视为“帝国基本法”或者“宪法”，因为相较于帝国其他的法律性文件及惯例习俗，它们起到了规制国家权力（或曰帝国最高权力）的作用，这被视为神圣罗马帝国“宪法”的一个重要特性。克里斯蒂安·贝克(Christian August Beck)曾教育当时年轻的大公爵、后来成为帝国皇帝的约瑟夫二世(1741-1790)：皇帝签署的《选举让步条例》已经成为“当今最重要的帝国基本法，其中规定了皇帝的权利和义务，其约束力明显系于帝国阶层”，它受到人们“特别的关注，因为其中蕴含着整个帝国的国家法”。^⑤然而，部分宪法学

① Dietmar Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands* (6. Auflage), München 2009, S.108.

② Dietmar Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands* (6. Auflage), München 2009, SS.107-108.

③ Hans Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte (Band 1)* (3. Aufl.), München 1994, S.261.

④ Micheal Kotulla, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Alten Reich bis Weimar (1495-1934)*, Berlin-Heidelberg 2008, S.30.

⑤ Gerd Kleinheyer, *Die kaiserliche Wahlkapitulation*, Karlsruhe 1968, S.1.

者并不将其视为帝国的宪法性文件，认为它们不具有现代意义上宪法的意涵，因为它们对帝国最高权力的限制并非现代国家建构意义上对国家权力的限制。

神圣罗马帝国的第一份《选举让步协议》签订于1519年。当时，选侯们接受马克西米利安一世的孙子——卡尔五世的巨额贿赂，选举他为未来的德意志国王和帝国的皇帝，但是他们也认识到，让统治着西班牙、意大利、北部“低地国家”和哈布斯堡王朝广大领地的卡尔五世来做德意志的国王是非常危险的，因而必须明确这个强大的皇帝在帝国中的法律地位，要其做出“书面承诺”，并且要“对上帝和神圣的帝国宣誓”（《选举让步协议》第30条），承诺保证他们的权利、地位和利益不会受到侵犯。1519年7月3日，卡尔五世与选侯之间达成《选举让步协议》，这是神圣罗马帝国历史上第一个《选举让步协议》，但是该《选举让步协议》并非卡尔五世亲自签订的，而是在其未出席的情况下由其特使代为宣誓签署的。^①之后，每一位当选的德意志国王都依此惯例，与代表着帝国阶层的选侯签署《选举让步协议》，而他们签署的《选举让步协议》中对选侯权力和利益的承诺远比卡尔五世承诺的更多，而其内容则是最终决定于皇帝与选侯之间的妥协程度。至1711年，《选举让步协议》最终具有了固定的格式化内容。基于此，《选举让步协议》被视为“帝国宪法的基本特征”。^②

1519年《选举让步协议》共33条，^③其内容主要是规定皇帝单方面的义务、限制皇帝的权力，确认选侯与帝国阶层的权利、特权和地位，尤其是他们在政治参与方面的权力。依据《选举让步协议》，卡尔五世要坚持古代良好的制度、自由和习俗以及之前颁布的禁止武力自卫等帝国的法律条例（第1~2条），还要重新设立于1502年被解散的帝国咨政院，以使帝国处于一种良好的秩序（第3条），帝国的选侯、诸侯、伯爵、

① Gerd Kleinheyer, *Die kaiserliche Wahlkapitulation*, Karlsruhe 1968, S.5.

② Heinz Duchhardt, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1495-1806*, Stuttgart-Berlin-K 1991, S.91.

③ Karl Zeumer, *Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit*, Tübingen 1913, SS.309-313.

男爵等均依据其阶层享有自己的权利、特权与公正(第4条),没有选侯的同意,皇帝不能与外族缔结盟约或者发动战争(第7条),不能将外国的军队引入帝国,否则帝国阶层可以采取任何措施予以对抗(第11条),帝国议会不能在帝国之外举行(第12条),任何外国人,无论其出身、道德品质如何,均不能担任帝国的官员(第13条),帝国的文件只能以德语或拉丁语写成(第14条),帝国的选侯、诸侯、伯爵、男爵和其他臣民不受帝国之外的法官的审判(第15条),只有经过正式的程序才能宣布帝国阶层中的某人不受帝国法律保护(第22条),皇帝只能依据现行的帝国法律进行统治(第30~32条)。此外,没有选侯们的同意,《选举让步协议》亦不得单方面解除。

虽然卡尔五世是一位“世界君主国”的统治者和“为上帝而战的斗士”,有着统一基督教世界的宗教和政治的伟大目标,^①但是从《选举让步条例》的内容来看,它在更大程度上确定了选侯的特权,帝国皇帝的权力受到极大的限制,并且为自己家族和世袭领地谋取利益也变得更为困难。由于卡尔五世长时间不在帝国,因而他的弟弟费迪南德(Ferdinand)代理德意志地区的事务。虽然选侯和帝国阶层倾向于限制皇帝的权力,但是他们还是希望皇帝能积极作为,以在更大的范围内促进帝国的和平和公共利益,^②因而他们需要在扩张自己权力和限制皇帝权力之间权衡,以达到一定的平衡。《选举让步协议》在一定意义上是这种权衡的结果和具体表现。另一方面,《选举让步协议》也可以看作新当选的德意志国王对选侯们选举他为国王和将来帝国皇帝的回报。但是,《选举让步协议》所没有规定和解决的一个重要问题是,皇帝在位期间总是将自己的世袭领地和利益超越帝国之上。^③

《选举让步条例》在17世纪就成为学术讨论的对象,当时的国家理论试图用博丹的主权观念来阐释《选举让步条例》的本质及其与皇帝的

① [英] G.R. 埃尔顿编:《新编剑桥世界近代史》(第2卷),中国社会科学院世界历史研究所组译,中国社会科学出版社2003年版,第391页。

② [英] 彼得·威尔逊:《神圣罗马帝国1495-1806》,殷宏译,北京大学出版社2013年版,第60-61页。

③ Hans Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte (Band 1)* (3. Aufl.), München 1994, S.259.

“个人权威”之间的关系,而在18世纪,每一次德意志国王的选举都会因此产生一批关于“帝国基本法”的论著。^①对于《选举让步条例》的重要意义,格尔德·克莱因海尔(Gerd Kleinheyser)指出,我们不仅可以从选举承诺的角度探究帝国宪法制度的发展,还可以利用早期的《选举让步条例》来解释当时存在的制度。^②

四、“帝国改革”与神圣罗马帝国的“近代性”

埃德蒙·伯克(Edmund Burke)曾指出:“所有政府,事实上人类的一切利益和福祉、一切德行和有先见之明的行动,无不建立在妥协与交换的基础之上。”^③妥协的首要价值在于,它能够改善或者预期改善现存的事务状况。^④神圣罗马帝国在15世纪末16世纪初进行“帝国改革”的重要目的在于,改善帝国的权力制度状况以及帝国内外的“和平与秩序”状况。这合乎理论中“妥协”的基本价值和目的。“秩序”一方面意味着“服从”,另一方面意味着“通过停止私人暴力来保持和平”。^⑤这两个方面都是当时的神圣罗马帝国所需要解决的问题。在前一方面,帝国的皇帝想让帝国的各阶层服从于他,而帝国的各阶层也想要帝国的皇帝受到他们的控制;在后一方面,通过禁止各领地诸侯间的“武力自卫”来维持帝国内部的和平与秩序自始就是“帝国改革”的重要目的。^⑥“帝国改革”要取得成效不仅需要妥协,而且妥协的双方或者多方需要有共同信守的普遍信念或者最低限度的共识,密尔也指出,“凡能成功地形成这样一种普遍信念即认为某种政府形式,或任何一种社会事实,值得

① Gerd Kleinheyser, *Die kaiserliche Wahlkapitulation*, Karlsruhe 1968, SS.1-2.

② Gerd Kleinheyser, *Die kaiserliche Wahlkapitulation*, Karlsruhe 1968, S.1.

③ Edmund Burke, “On Conciliation with the Colonies,” in *Speeches and Letters on American Affairs*, London, Dent, 1908, pp.130-131.转引自[美]艾米·戈特曼、丹尼斯·汤普森:《妥协的精神》,启蒙编译所译,上海社会科学院出版社2014年版,第23-24页。

④ [美]艾米·戈特曼、丹尼斯·汤普森:《妥协的精神》,启蒙编译所译,上海社会科学院出版社2014年版,第25页。

⑤ [英]J.S.密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1984年版,第19页。

⑥ 王银宏:《1495年“帝国改革”与神圣罗马帝国和平秩序建构之制度困境的反思》,载《比较法研究》2016年第4期。

选择的人,就朝着纠集社会力量到它一边迈出了可能采取的几乎是最重要的一步”。^①由此言之,妥协政治亦属于“共识政治”。“共识政治”之达成需要妥协,是由于国家或者政府制度中存在相互竞争或者相互冲突的政治力量。艾米·戈特曼和丹尼斯·汤普森曾指出,妥协的典型特征是“双方的牺牲”和“故意的反对”,为了从自己的角度来看能改善现状,相互竞争或冲突的各方都会在协议中牺牲一些东西,而这些牺牲至少部分地取决于其他人的意愿,^②而为了获取更大的利益,妥协的双方都会“故意反对”对方的一些“牺牲”或者“建议”。在这种“做出牺牲”和“反对对方”的过程中,双方会逐渐达成一定的“共识”。只要发现了“共识”的可能性,很少有人会怀疑共识是否能够实现,^③相反,各方会尽可能地扩大共识,在互惠互利的情形下寻求双方都能接受的方式和途径。

“帝国改革”深受帝国阶层和皇帝的改革意图及其政治力量的影响,但他们最终都没能使“帝国改革”按照自己的意愿进行,各自的改革计划没有得到完全地实施,其中一个重要原因在于,皇帝和帝国阶层在帝国改革的整个过程中都低估了对方的实力。帝国咨政院、帝国大区等机构的设立扩大了帝国阶层的政治参与和影响力,使帝国宪法政治的发展更具活力和开放性,同时也在一定程度上限制了皇帝的权力,皇帝权力的行使越来越受到帝国阶层的限制,之后的任何帝国皇帝想要加强其统治权力都明显地会越来越困难。虽然帝国阶层为自己赢得了更多的政治权力,但是相对于帝国皇帝的权力,他们在这一时期还没有取得明显的优势地位。这两种政治力量及其在宪法上的政治地位成为此后帝国宪法发展的重要影响因素。^④可以说,帝国改革与帝国宪法

①[英]J.S.密尔:《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1984年版,第14页。

②[美]艾米·戈特曼、丹尼斯·汤普森:《妥协的精神》,启蒙编译所译,上海社会科学院出版社2014年版,第9页。

③[美]艾米·戈特曼、丹尼斯·汤普森:《妥协的精神》,启蒙编译所译,上海社会科学院出版社2014年版,第11页。

④ Micheal Kotulla, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Alten Reich bis Weimar (1495–1934)*, Berlin–Heidelberg 2008, S.26.

之发展是皇帝与帝国阶层在坚持自己利益原则的基础上达成共识和妥协的结果。

《选举让步协议》是一种双方的承诺与约定,皇帝和选侯之间通过缔结契约的形式来实施“和平与正义”,^①这在一定程度上保障了帝国阶层的利益和权力。这种帝国的皇帝与选侯之间的“统治契约”具有一般意义上的“契约”的精神内涵,也体现出以“契约”为基础的宪法观念和近代早期的宪法观念:尊重、协商、合作以及“合意”和“共识”基础上的“权力妥协”。在本质上,这种“政治契约”即是法律,并且是一种具有更高位阶的“基本法律”,其中涵括了法律上的政治义务和遵从义务,并因而具有了正当性和合法性基础。后来的“社会契约”思想将“宪法”视为统治者和被统治者之间协议,或者全体人民关于自身应该如何治理的协议。^②这种将协商结果以书面形式记录下来的“契约机制”使得传统的协商机制确定化和制度化,更有利于帝国的和平与秩序以及帝国本身的继续,古典时代罗马帝国的“权力服从”机制在神圣罗马帝国时期转变为基于“契约”的“权利妥协”和“权力合作”机制。^③在这样一种具有“转向”性质的“帝国改革”中,神圣罗马帝国也开始进入其具有“近代性”的时期,尽管这是一种早期的“近代性”。正如海因茨·杜赫哈特(Heinz Duchhardt)所指出的,“帝国改革”是“政治制度方面由中世纪向近代的过渡”,是使国家结构和宪法秩序适应近代国家发展之要求的尝试,^④其目的是希望通过改革使帝国有效地履行职能。

通过“帝国改革”,神圣罗马帝国初步发展出自己的权力分立制度:帝国议会的制度化以及帝国咨政院和1495年帝国最高法院的设立。但

① Gerhard Oestreich, *Verfassungsgeschichte vom Ende des Mittelalters bis zum Ende des alten Reichs* (8. Auflage), München 1999, S.22.

② [美]约翰·麦克里兰:《西方政治思想史》,彭淮栋译,海南出版社2003年版,第209页。

③ 在神圣罗马帝国,这种统治的“契约性”实际上在1356年《金玺诏书》就有了明显的体现。

④ Heinz Duchhardt, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1495-1806*, Stuttgart-Berlin-Köln 1991, S.13.

是,这些机构之间权力的分立并不能等同于现代意义上立法权、行政权和司法权之间的分立,因为这些机构之间的职能并未得到明确的厘定和划分。^①帝国议会由皇帝召集,但是从1519年起,要有选侯的同意,选侯们还在《选举让步条例》中规定了帝国议会的具体职能。^②帝国议会体现出皇帝与帝国阶层之间的权力竞争关系,皇帝的权力不可避免地受到帝国阶层的参与权的限制。帝国缺少自己的执行机构,这是“帝国改革”之前已经认识到的一个制度性问题,但是由于皇帝和帝国阶层之间的斗争,帝国咨政院始终未能充分发挥其作为“帝国政府”的作用,帝国决议的执行主要依赖于新设立的帝国大区,而非帝国的各邦。帝国不仅缺乏自己的执行机构,也缺乏相应的人力、财政和军事基础。此外,帝国和各邦国之间也缺少明显的职能划分,帝国更像是各邦的松散联合,而非一个等级制帝国。^③根据现代的国家理论,我们很难确定神圣罗马帝国的性质和类型,其中既带有君主制的特征,又混有贵族制的因素,还具有部分邦联—联邦制的性质。

与之相联,“帝国改革”所没有解决的一个重要问题是,帝国与地方领地之间的关系问题。帝国的皇帝不仅仅是帝国的皇帝,更首先是自己领地的领主,而且是帝国诸多领地中极为重要的一个,这就决定了帝国的皇帝不仅履行帝国的职务,而且更专注于其家族和王室领地的的事务,经常将自己家族的利益置于帝国的利益之上。在神圣罗马帝国的历史上,有不少皇帝过度关注自己家族的利益,而忽视帝国的整体利益。^④可能正是认识到帝国的皇帝过于注重自己家族和王室的利益,约翰内斯·施勒(Johannes Schele)在巴塞尔宗教会议期间(1433)所提出的关

① Heinz Angermeier, *Die Reichsreform 1410–1555*, München 1984, S.170.

② Hans Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte (Band 1)* (3.Aufl.), München 1994, S.266.

③ Hans Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte (Band 1)* (3.Aufl.), München 1994, S.268.

④ 例如,在位近50年的皇帝弗里德里希三世,即使是想在帝国有所作为的马克西米利安一世、卡尔五世等较为强大的皇帝在很大程度上都是为了实现自己家族及领地的利益。马克西米利安一世曾说道,他宁愿当一位有所作为的奥地利公爵,而不愿当一名无用的德意志国王。

于世俗改革建议中,曾主张皇帝将波希米亚王国“赠与”帝国,^①因为辽阔富饶的波希米亚王国是哈布斯堡家族的世袭领地,不用承担帝国的任何职责和义务,其所有收益均为皇帝个人及其家族所有。在中世纪的神圣罗马帝国版图上,波希米亚王国等哈布斯堡家族的世袭领地并不在帝国“国界”的范围之内。由于各地方诸侯也非常关注自己的利益和权力,邦国领地的“离心化趋向”是帝国始终没有解决的一个重要问题。

由于神圣罗马帝国自始即存在的诸多问题,“帝国改革”在很大程度上也受到哈布斯堡王室过多地卷入国际纷争、宗教改革运动所引起的宗教分裂以及骑士和农民起义的阻碍和影响,^②帝国改革显然不可能一劳永逸地解决帝国所存在的“过多问题”(problem overload)。在严格的意义上,1500-1521年的帝国改革并未取得较多的成果,但是毋庸置疑,帝国改革为现代意义上宪法政治的制度化发展奠定了基础,促进了帝国权力的理性化、制度化和以法律为基础的规范化发展。通过“帝国改革”,神圣罗马帝国在制度形式上具有了更多的“近代性”,“帝国改革”既是当时“契约”观念的体现,也反映了当时的宪法观念,在很大程度上促进了后世国家学说和理论的发展。通过“帝国改革”的历史,如迪特马尔·维罗维特(Dietmar Willoweit)教授所言,我们不仅要领悟宪法形式变迁过程中的权力斗争,更要反思竞争的双方是如何达成共识的。^③唯有如此,我们才能更好地理解神圣罗马帝国皇帝如何在统治中,通过妥协与帝国阶层达成共识并促进了帝国宪法政治的近代发展。

① Johannes Schele, Avisamentum.Vorschläge zur Reform(1433), in:Lorenz Weinrich (Hrsg.), Quellen zur Reichsreform im Spätmittelalter, Darmstadt 2001, S.169.

② Hans Boldt, Deutsche Verfassungsgeschichte (Band I)(3.Aufl.), München 1994, S.258.

③ Dietmar Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte.Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands(6.Auflage), München 2009, S.102.