



北京大学德国研究丛书

近代普鲁士 官僚制度研究

徐 健 著

. 69



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

D751.69
X735

近代普鲁士官僚制度研究

徐 健 著

—34



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

近代普鲁士官僚制度研究/徐健著. —北京:北京大学出版社, 2005. 9

ISBN 7 - 301 - 09701 - 8

I. 近… II. 徐… III. 官制 - 研究 - 普鲁士 - 近代
IV. ①K516.307 ②D751.633

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 107225 号

书 名: 近代普鲁士官僚制度研究

著作责任者: 徐 健 著

责任编辑: 刘金海

标准书号: ISBN 7 - 301 - 09701 - 8/K · 0426

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

排版者: 北京高新特打字服务社 82350640

印刷者: 北京中科印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

890 毫米 × 1240 毫米 A5 8 印张 198 千字

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 18.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 翻版必究

前 言

官僚制度是近代社会发展的产物,同时也是维持社会有效运转的支点。官僚及其使命是与国家和社会利益紧密相连的,它属于政治史的范畴,从官僚制度的发展演变可以窥视一个国家社会历史发展的全貌。在欧洲国家的政治制度中,德国的官僚制度引人注目。德国官僚的法律和社会地位、选拔和培训方式、履行的责任和义务,甚至包括工资和退休金制度,都有自己的独特模式,其中不乏精彩之处,曾为欧洲国家所采纳,也为日本近代的官制建设所模仿。同样,这套制度中的一些要素,对于今天中国的公务员制度建设来说,也具有一定的参考价值。

作为德国近代历史上最重要的邦国,普鲁士的官僚制度对普鲁士王国、后来的德意志帝国以及今天的德国是有影响的。这种影响不仅表现于建构一种德意志式的政治制度,它同时也帮助塑造了德意志国家的政治文化。普遍流传着这样一种看法:美国的建国思想是追求幸福,法国是追求平等与博爱,而普鲁士则是履行职责和义务。的确,普鲁士官僚制度中的某些特征,如官员的“忠诚”、“廉洁”、“纪律”、“服从”、“恪尽职守”等等,正是构成普鲁士精神乃至德国政治文化的重要因素。

当然,普鲁士的官僚制度并不是一种理想的制度,对官僚在国家中所扮演的角色以及对官僚制度本身的评价,历来毁誉参半。被誉为德国现代现实主义小说大师的著名作家特奥多·冯塔纳(Theodor Fontane, 1819—1898)曾高度赞扬

普鲁士的官僚,称他们具有“希腊人的灵魂、老弗里茨^①的精神和勃兰登堡马克的特性”。但另一方面,对官僚制度的批评也不绝于耳,有的甚至十分尖锐。1821年,斯泰因男爵(Karl von Stein, 1757—1831)在给威廉·洪堡(Wilhelm von Humboldt, 1767—1835)的回信中对他所服务过的普鲁士官僚体制进行了深刻反思,他说:“我们今后要由拿工资、受教育、没有利益和产业的人来管理了。……拿工资意味着追求生活舒适,受教育意味着与文字而非现实世界打交道,没有利益和产业就是不与其他阶级发生联系。……不管风云变幻,税收增减,不管悠久的权力被破坏还是保持,农民变成雇佣劳动者依附于地主或是受高利贷者盘剥,这一切均无关他们的痛痒。官员们从财政部领取薪水,在紧闭的办公室里写、写、写,不了解也不体察实情,并且还把他们的下一代也带进这个写作机器中来。”这段文字后来成为批评普鲁士官僚主义的经典名言,被人们广为引用。或许,普鲁士官僚制度的引人入胜正是在于它“雅努斯神”(Janusgesicht)^②的特征吧!在官僚制度的问题上,笔者同意德国历史学家奥托·毕施(Otto Büsch, 1928—1994)在研究普鲁士历史时得出的结论:一种形象往往是从另一种形象中派生出来的^③。

2

遗憾的是,对普鲁士官僚制度的研究在我国开展得还不够,几乎是个空白点。在史学领域,已有的一些零星论述,仅散见于各种通史类的或其他主题的著作中,专门而系统的研究成果尚付阙如。在政治学和法学领域,虽然已有对于欧

① 弗里茨(Fritz),是弗里德里希二世的爱称。弗里德里希二世统治的最后23年国家处于和平时期,国王从战场返回后,工作重心从军事政策的制定转向内政。他亲自主持国家行政,帮助国家恢复经济,体恤民情。当时普鲁士的一些报刊文章中开始出现了“老弗里茨”(alter Fritz)的称呼,这在当是对国王的一种赞赏。后来这一称呼在民间广泛流传。

② “雅努斯神”为古罗马宗教所信奉的兽性精灵,司掌门户和街上所立拱门,为两面人形象。

③ Otto Büsch, *Das Preussenbild in der Geschichte* (《历史中的普鲁士形象》), in: Ders. (Hrsg.) *Moderne Preussische Geschichte*, Bd. 1 (《近代普鲁士史》第1卷), Berlin 1981, s. 12.

美国家官僚制度或是文官制度的系列著作出版^①,但惟独德国的官僚制度,特别是作为其核心的普鲁士官僚制度长期以来却被人们忽略了。

在国外,普鲁士官僚制度的研究一直受到重视,尤其是德国的学术界。对官僚及其制度的讨论早在19世纪就已经开始了,如伏劳恩道夫男爵(Baron von Frauendorf)的《给普鲁士国王陛下的信》^②,戈特里布·维纳特(Gottlieb Wehnert)的《普鲁士的国家机构和官僚精神》^③,卡尔·海因岑(Karl Heinzen)的《普鲁士官僚制度》等^④。另外,其他一些国外的政治思想家和旅行者对普鲁士官僚制度也有精彩的评论,如法国政治思想家本雅明·康斯当(Benjamin Constant, 1767—1830)的《普鲁士宪政的胜利》和英国旅行家塞缪尔·拉因(Samuel Laing)的《1842年一位英国旅行者对普鲁士的考察》。这两本小册子当时由阿道夫·海勒(Adolph Heller)编辑出版,书名为《政治发展和社会经济状况下的普鲁士官僚国家》^⑤。不过,这些著作都沾染了时代的政治气息,或者为官僚制度歌功颂德(如维纳特),或者以辛辣的手笔极力攻击该制度的弊病(如伏劳恩道夫男爵和海因岑)。有些作者本身就是官僚体制内的重要成员,像维纳特是波茨坦政府的枢密参议,海因岑是莱茵地区的一个税务官,而伏劳恩道夫男爵虽然是个法国人,却为普鲁士政府工作了大半辈子。官场上的得意与否往往在字里行间流露出来。因此准确地说,这些作品基本上是政论性的小册子,或者是仅就那个历史时期

① 如陈乐桥:《英美文官制度》,中国社会科学出版社1987年版;龚祥瑞:《文官制度》,人民出版社1985年版。

② Baron von Frauendorf, *Brief des Baron von Frauendorf an Seine Majestät von Preussen*, Augsburg 1830.

③ Gottlieb Wehnert, *Über den Geist der preussischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft*, Potsdam 1833.

④ Karl Heinzen, *Die preussische Bureaukratie*, Darmstadt 1845.

⑤ Adolph Heller (Hrsg.), *Preussen, der Beamtenstaat in seiner politischen Entwicklung und seinen social-ökonomischen Zuständen*, Mannheim 1844.

的官僚政治所作的评价,无论是褒是贬,其学术价值都要打上折扣。

对近代普鲁士官僚制度作更深层次的学术探讨开始于19世纪末。1884年,历史学家伊萨克松(S. Isaacsohn)在柏林出版了三卷本的《15世纪至今的普鲁士官僚史》^①,它们是普鲁士官僚制度研究的权威之作。作者对普鲁士的官僚体制和国家行政机构的运作方式进行了深刻而详细的探讨,但其研究范围只局限在15至18世纪,对弗里德里希二世以后的官僚制度不再问津。从20世纪初开始到第一次世界大战之前,官僚制度的研究规模在扩大,文章和著作陆续面世。德国社会历史学家奥托·欣策(Otto Hintze, 1861—1940)是这个时期公认的研究普鲁士官僚制度的大师,他的许多文章后人以论文集的形式编纂出版,如《社会学和历史》、《政府和行政》、《官僚和官僚制度》^②等等。其中有大量篇幅涉及普鲁士官僚机构的建立和发展,如论文《普鲁士历史发展的各个阶段和精神》、《18世纪普鲁士的军事——官僚国家》、《国务院机构的发展和演变》等等,较为客观地论述了普鲁士官僚机构和制度的发展与历史要求之间的关系。后期,欣策开始重视官僚阶层社会状况的研究,发表过佳作《论官僚阶层》,对官僚的社会构成、经济状况等作了精彩剖析。在他与古斯塔夫·施莫勒(Gustav Schmoeller, 1836—1917)^③的带动下,德国学术界对普鲁士官僚制度的研究从以往对政府机构和行政管理问题的关注,转向了对官僚阶层经济和生活状况以及官僚内部社会问题的探讨。在施莫勒当时主编的《德意志帝国立法、行政和国民经学年鉴》上,曾刊登过一系列研究普

① S. Isaacsohn, *Geschichte des preussischen Beamtentums*, Berlin 1884.

② Otto Hintze, *Soziologie und Geschichte*, Göttingen 1982. *Regierung und Verwaltung*, Göttingen, 1967. *Beamtentums und Bürokratie*, Göttingen 1981.

③ 古斯塔夫·施莫勒,德国著名社会学家、国民经济历史学派的代表人物之一。曾编纂过普鲁士行政制度史文件——《普鲁士文件汇编》,并为之作序,对现代公共行政的兴起作了重要阐释。

鲁士官员经济和社会状况的文章,奥托·莫斯特(Otto Most, 1881—1971)的《普鲁士高级官员经济和社会统计》就是其中的重要一篇。这个时期,德国史学界对官僚制度的研究重心从传统的政治史开始转向社会史,它是德国经济社会史和历史社会学滥觞的产物。

这样的研究趋势一直持续到1958年。是年,德国历史学家汉斯·罗森贝格(Hans Rosenberg, 1904—1988)根据他在美国逗留期间所受到的影响,发表了专著《官僚制度、贵族体制和独裁制度》^①,对王权绝对主义(royal Absolutism)^②时期(作者划定的时间范围是1660—1815年)普鲁士官僚的奖励和惩戒制度、官员任用制度中的业绩和“分赃原则”,以及官僚集团,特别是后来的所谓“精英集团”的社会构成作了剖析。作者既看到了官僚集团的效率,更看到了官僚制度的绝对主义和等级色彩,认为在普鲁士官僚、绝对主义君主和传统贵族之间存在着权力三角关系,而这个三角关系在斯泰因-哈登堡改革后所确立的所谓“官僚绝对主义”(bureaucratical Absolutism)统治中取得了全面的胜利。这一观点石破天惊,打破了垄断德国史学界的“正统”观点,即普鲁士官僚否定了旧等级的利益关系,具有“公正、奉献和牺牲”的精神,而这种精神恰恰是被视为“德国特殊道路”(Sonderweg)^③在国家和官僚制度上的集中体现。罗森贝格并非孤军奋战,他代表着产生于魏玛时代的德国自由派,要向传统的“国家权威和精神”发起挑战。

① Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy, The Prussian Experience 1660—1815*, Harvard 1958.

② “Absolutism”在本书中翻成“绝对主义”,以区别于以往人们使用的“专制主义”一词。

③ 特指德国在历史结构和历史进程、历史环境和历史经验等方面都区别于一般所谓的“西方式”道路。该理论在德国史学界引起过长期的争论。尽管早期对“特有道路”的评价是积极的,但二战后它却成了解释“德国灾祸”的理由,其中的主要原因是德国没有建立起西方式的议会民主和内阁政治,而采取了以非议会制为特征的君主立宪制度,保留了强有力的中央集权制的传统。

20 世纪的六七十年代,德国史学界掀起了西方社会学思潮,在自由派史学中开始分衍出一个社会学的“批判学派”(die kritische Schule)。它的代表人物出生于魏玛共和国的末期,对社会科学发生了浓厚兴趣,因而要从社会科学的结构理论出发对德国历史,尤其是它的“灾难性的罪恶历史”进行全面反思。在官僚制度的问题上,这一派开始转向对官僚的社会本质以及它与国家政治权力之间关系的探讨。因为罗森贝格的研究截止于 19 世纪初所谓的“官僚绝对主义”出现的时期,于是,汉斯·韦勒尔(Hans-U. Wehler)——比利菲尔德大学的社会历史学家便继承了他的衣钵,继续向传统的历史主义史学发起冲击。在他的四卷本《德国社会史》研究中,韦勒尔继续阐述罗森贝格关于“君主—贵族—官僚”三头主宰普鲁士国家政治的思想,并于 1965 年出版了艾克哈特·凯尔(Eckhart Kehr, 1902—1933)的论文集。20 世纪的 30 年代,凯尔曾在《普鲁士官僚和法治国家的起源》一文中论证过官僚绝对主义对普鲁士和德国历史发展所产生的负面效应。该篇文章的副标题赫然写着——“为独裁问题所作”! 恰到好处地点出了“批判学派”的核心观点。

上个世纪的七八十年代,对官僚制度的研究逐渐变得冷静和理智。因为“批判学派”脱离德国历史的实际,忽视德国历史发展的个性,从而显示出它的缺陷。这一时期的代表作是赖因哈特·科塞莱克(Reinhart Koselleck)撰写的鸿篇巨著《改革和革命之间的普鲁士》^①。该书从弗里德里希二世统治的后期一直写到 1848 年革命之前,描述了普鲁士社会运动和社会结构的变化,官僚制度在特殊社会状况下所起的特殊作用以及在社会变革的情况下,政治从成熟走向衰落的过程。科塞莱克的观点接近于中立,与时代的标准比较吻合,例如

^① Reinhart Koselleck, *Preussen zwischen Reform und Revolution*, Stuttgart 1967.

他认为普鲁士的官僚制度与《普鲁士国家通用法》^①所表现的特点是一样的,都具有双重性,既包含了现代社会的政治观念(进步的),又保留着旧等级制度的残余(落后的)。70年代,美国学者约翰·吉里斯(John R. Gillis)发表了《1840—1860年危机中的普鲁士官僚制度》^②一书,他从科塞莱克中断的地方开始,一直研究到19世纪60年代,深刻解剖了作为社会精英的官僚面对政治发展的新形势,在君主绝对主义和君主立宪制并存的政治制度中,在“运动力量”和“保守力量”之间所处的两难困境和痛苦挣扎。吉里斯对普鲁士的官僚阶层既作批判,也有肯定。

从以上各个时期的代表性著作中,我们不难发现这样一点,即所有这些对官僚制度的研究都是从某个时段或某个角度来进行的。它们材料详实、分析客观,具有很高的参考价值,但是系统性的研究不够,也就是没有把近代的普鲁士官僚制度作为一个整体,进行宏观的综合考察,而且研究的兴趣和运用的方法也往往跟随着西方史学发展的潮流而动。当然,综合性的研究成果不是没有,20世纪的七八十年代就有不少专著出版,如汉斯·哈滕豪尔(Hans Hattenhauer)的《官僚史》^③、贝尔恩德·冯德(Bernd Wunder)的《德国官僚制度史》^④等等。这些书系统阐述了各个时期普鲁士和德国官僚制度的特点,对官僚地位的形成和演变、选拔和培训、工资和退休金制度,以及官僚的责任和义务乃至他们与政治制度发展之间的关系等都作了具体说明。应该说这些著作是对

① Allgemeine Landrechts,简称 ALR(《普鲁士国家通用法》),是普鲁士国家的基本大法。在弗里德里希二世的倡议下,由大法官科塞奇主持编纂,他去世后又经历了战争的中断,再由国家枢密参议斯瓦雷茨接手,直到1791年弗里德里希二世死后五年才完成,1794年正式生效。

② John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, Stanford 1971.

③ Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, Köln 1980.

④ Bernd Wunder, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Frankfurt/M 1986.

普鲁士官僚制度比较全面的阐述,为我们提供了有益的借鉴。但是,问题恰恰也在它的面面俱到中暴露了出来。首先,它们是把官僚及其制度作为政治和法律制度来进行考察的,是从政治学或社会学的角度来研究的,因而难以体现官僚制度与普鲁士历史丰富内涵之间的关系,无法从官僚制度的研究中寻得普鲁士历史发展的独特轨迹,而这一点在本书作者看来却是至关重要的。其次,过于强调官僚阶层制度化的发展和演变,而忽略了官僚统治对于社会经济和国家政治发展模式的作用。普鲁士的官僚制度之所以别具特色,不仅是因为它的制度建设,更是官僚政治所产生的特殊结果。

本书作者这些年从事德国近代史的教学和研究,常常为普鲁士和德国政治、社会的纷乱迷繁和肃穆冷峻所震撼,往往被普鲁士国家的历史发展徘徊于进步和落后之间的矛盾现象所吸引。就像德国历史学家鲁道夫·斯塔德曼(Rudolf Stadelmann, 1902—1949)所说的那样,“前进和后退,顽固的反动和少有的现代,虔信主义和启蒙思想,家长制和工业化,合法化和革命性,在普鲁士总是同时进行的”^①。传统的绝对地位和大胆的创新精神在普鲁士身上得到了完美的结合。在这样一种神秘感的驱使下,我每每尝试着要对普鲁士德国的历史做出某种合理的解释。当把目光转向普鲁士的官僚制度时,我似乎朦胧地“抓到”了一个分析问题的角度,而在收集和分析了普鲁士官僚制度的有关资料后,这个朦胧的轮廓则变得更加清晰了。可以这样说,官僚制度的历史可以充分折射出普鲁士历史的多层次性和复杂性!

在普鲁士,有一个特殊的“官僚群体”或“官僚阶层”,其特殊性的形成与普鲁士历史的发展直接相关。普鲁士不是一个有着共同信念和生活方式的民族统一体,在某种意义上说它只

^① Hans-Joachim Schoeps, *Über immer Treu und Redlichkeit, Preussen in Geschichte und Gegenwart* (《永远是忠诚和正直:普鲁士的过去和现在》), Düsseldorf 1978, s. 37.

是一个特殊的政治集合体,因而官僚制度成为国家政治凝聚力中至关重要的因素,而规范官僚群体的制度建设和道德建设也因此显得十分重要。同时,普鲁士的经济和社会力量单薄乏力,国家在政治和社会生活中具有超乎寻常的地位,所以官僚制度也就占据了主导国家发展的核心位置,它决定了普鲁士的官僚必定要在历史发展的进程中扮演特殊的角色。

普鲁士的官僚制度是随着历史的发展而变化,并走向成熟的。对于这种历史发展的客观性,德国人谓之曰“时代精神”(Zeitgeist),它被认为是由国家来体现和掌握的。国家在迎合历史发展客观要求的同时,也保留了自己的本质,而这个本质自王权绝对主义时代以来还从未有过改变。官僚制度作为国家机器上运转着的轮子,在一定时期内也会追踪着时代的精神,比如官员的法律及社会地位的确立、官员的责任和义务要求、官员的选拔和培训方式等等,其形成和发展便是普鲁士国家适应政治和社会发展要求的结果。马克斯·韦伯(Max Weber, 1864—1920)的现代官僚主义理论解释说,这就是“国家理性化”和“官僚制度科层化”的结果。只不过官僚制在发展的同时,君主绝对主义国家的根本制度还继续保存着。总而言之,官僚制度既体现了普鲁士的传统色彩,也反映了时代的变革。它们是“普鲁士式”的,而不是其他模式的。

当然,普鲁士官僚阶层具有特殊性和重要性的更主要原因还在于他们在国家政治、社会、经济以至思想中扮演了与众不同的角色。可以这么说,只有在普鲁士,官僚才能形成官僚统治的意识形态。由于官僚本身的依附性,它是君主的统治工具,因此官僚统治表现出了鲜明的阶级性,它是为统治阶级的利益服务的。但是,因为时代变革的需要,官僚统治在一定时期内和某种程度上又会自觉不自觉地推动历史的进步。在从18世纪的封建专制主义社会向19世纪的资本主义社会的转型过程中,无论是自由派还是保守派官僚,也不论是自由主义思想占据上风或是“复辟”和“反动”的政治空

气占压倒优势,官僚在经济决策、法规制定、社会解放等方面引导着国家的发展方向,其作用可圈可点。而在政治领域,在不同的政治制度中,官僚统治的表现方式也不是千篇一律的。在绝对君主制下,它只是君主手中唯命是从的工具;在“君主—官僚绝对主义”时期(1806—1848),因为国家危机、君权放松,使它暂时具有了某种宪法的含义;在1848年革命中,官僚代表新兴资产阶级的力量,一度向旧制度抗争,要求民主;而在君主立宪制时期(1850—1918),它与君主和宪法之间的关系则变得更加微妙和复杂,温顺和服从,桀骜和反叛兼而有之。官僚在一定范围内存在活动空间,但调整这个空间大小的最终仍是国家的最高统治者——君主。

就像普鲁士国家的形象具有消极和积极的两面,获得一个完整的“普鲁士概念”需要进行多角度、多方位的研究,那么对于官僚及其制度,是不是同样需要有这样的一种认识态度?在认同普鲁士官僚本质的基础上,通过对于“特殊”的亦即两面性的普鲁士官僚制度和官僚作用的研究,我们多少可以窥视到普鲁士历史发展的丰富特性。

本书作者探讨普鲁士官僚制度的积极性就是来源于这样的一种基本认识。在以下即将展开的论述中,作者力求对十八九世纪普鲁士官僚制度进行整体考察,以此揭示官僚制度在普鲁士历史进程中的特性和作用,进一步了解普鲁士历史的全貌和深刻内涵。在引言部分,本书将概括普鲁士国家的特性和官僚的特殊意义,从政治、社会、思想及文化传统入手,理解官僚特殊地位形成的背景。随后,本书将分上下篇展开,上篇论述官僚制度的形成和发展,内容包括近代官僚机构的发展、官僚阶层的成长、社会构成和经济状况;官僚作为特殊等级所需要的制度规范,包括官员的法律和社会地位、责任和义务、选拔和培训方式等,以及官僚等级的等级意识和相对独立性。下篇将主要阐述作为社会中的一个特殊等级,普鲁士官僚所发挥的社会经济和政治功能,即官僚是如何实现“官僚统治”的,它为普鲁士国家确立了怎样的一条

发展道路。

在具体写作之前,本书作者还将事先说明以下几个方面的问题:

第一,“官僚”(Bürokrat)一词在法国最早出现于1759年,在德国则出现于法国大革命时期有关大革命的通讯报道中,但当时没有作深入解释。显然它是从法国舶来的。1819年,《莱茵信使报》的创办人、浪漫派新闻记者约翰·格雷斯(Johann Görres, 1776—1848)在政论文章中正式使用了这个新词语,该词从此在德国流传开来。19世纪上半叶,“官僚”在德国受到了批评,它是一种贬义词,并不单纯是为了谴责政府官员“磨洋工”等技术层面的官僚主义作风,而是一个政治术语,具有反对“官员控制政治制度”、反对扼杀人民自由的含义。本书采纳“官僚”这个词语代替单纯的“官员”(Beamten)一词,并不是完全出于对“官僚主义”的批判,也是考虑到了官僚所构成的社会等级对普鲁士国家政治制度和政治文化的影响。从这个角度说,用“官员”一词已经远远不能涵盖本书的观点了,尽管在书中笔者还会经常将“官僚”和“官员”混合或交替使用。至于现在西方国家通称的“国家公务员”或“国家公职人员”(Staatsdiener),笔者也没有在书名中出现,因为它们是在后来才出现的,具有现代意义,无法包揽本书所涉及的政治含义、时间跨度和研究范围。再者,由于君主制度在普鲁士的长期存在,称“官员”为“国家公职人员”,尤其是早期,实在有些勉强,虽然这个词在普鲁士也被广泛运用。

第二,德国的官僚是个庞大的社会阶层(Beamtentum),从广义上说,除了政府行政和司法部门的各级官员外,它还包括教育系统人员(大、中小学教师是国家雇员)、宗教界人士、邮政和铁路部门的技术官员等职业阶层,在普鲁士它甚至包括各级军官。因此,一般而言它指的是拿薪水、为国家 and 政府服务的特定人群。但是,本书主要考察的对象是狭义的官僚,即政府行政和司法部门的官员,不仅是高级官员,还有低级官员,其中包括政府部门办差的人员。因此本书中的

“官僚”，一定程度上相当于中国旧时的“官吏”，只不过后者并不包括司法界人士。

第三，本书的研究主要围绕着官僚阶层展开。列宁曾经指出：“国家一直是从社会中分化出来的一种机构，是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的一种机构。”^①因此在这个机构中最活跃的因素当然是人，即国家机构的操纵者和运转者，从事国家管理的人才。当然，要研究官僚这个阶层的产生、发展和它的活动，必然遇到国家行政机构的问题。在这两者的关系上，本书将以官僚阶层为中心，将国家机构的设置和发展置于研究的背景之中。国家机构是搭建的舞台，真正的演员则是官僚自身。

第四，制度结构本身是干巴巴的，要克服这个缺陷，必须把抽象和条文化的制度纳入活生生的历史现实中去。如果将普鲁士官员的法律地位、官员的选拔和培训、义务和职责法规、工资和退休金制度等等全部纳入普鲁士历史发展的大前提之下，在该国近代历史发展的背景下展开对于各种制度形成和演变的分析，或许能够加深对于本书主题的了解。

第五，普鲁士官僚的社会经济及其政治功能将是本书论述的重心之一，它是普鲁士官僚制度最重要的部分，也是最能反映官僚制度特殊性的东西。鉴于官僚在普鲁士所发挥的特殊作用，对官僚功能的阐述和分析显然有助于理解和把握普鲁士历史的整体面貌，特别是普鲁士现代化发展的独特道路。

本书所做的只是对普鲁士官僚制度研究的前期工作，描述的是普鲁士官僚制度的来龙去脉，官僚阶层的形成和发展、官僚体制的规范和建设等问题，并在此前提下尝试着探讨官僚的历史作用。关于官僚的消极作用，史学界一致认同，这早已是众所周知，因此，本书对官僚作用的研究将主要从积极作用入手。受时间和所掌握材料的限制，很多问题还有待于今后进一步深入研究。

^① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第30页。

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

绪 论

——普鲁士国家的特性和官僚的意义	(1)
一、分裂的政治集合体	(1)
二、发育不良的社会力量	(5)
三、国家主义传统	(7)
四、官僚政治的特殊意义	(11)

上篇 官僚制度的建设

第一章 官僚阶层的成长和社会构成	(17)
------------------------	------

第一节 近代官僚机构的形成和发展	(18)
------------------------	------

一、行政机构的中央集权化	(18)
--------------------	------

二、行政机构的合理化	(25)
------------------	------

三、司法机构的合理化	(28)
------------------	------

第二节 官僚阶层的形成和壮大	(30)
----------------------	------

一、职业官僚阶层的出现	(30)
-------------------	------

二、官僚队伍的规模	(33)
-----------------	------

第三节 官僚阶层的社会构成	(36)
---------------------	------

一、等级制原则	(36)
---------------	------

二、效率和业绩原则	(40)
-----------------	------

三、贵族的战略地位	(46)
-----------------	------

第四节 官僚阶层的社会和经济状况	(50)
------------------------	------

一、阶层内部的鸿沟	(50)
-----------------	------

二、官僚的经济生活	(55)
第二章 官僚阶层的制度规范	(62)
第一节 官僚的法律地位和社会特权	(63)
一、废除随意解职权	(64)
二、官员地位的法律保障	(70)
三、官员的司法和纳税特权	(74)
四、工资和养老金制度	(77)
第二节 官僚的责任和义务	(83)
一、责任和义务	(83)
二、规章、奖励与惩戒	(87)
三、道德、理想与信念	(96)
第三节 官僚的选拔和培训	(104)
一、考试制度的建立	(104)
二、考试及培训内容	(113)
三、考试制度的两面性	(123)
第三章 官僚群体的等级意识和相对独立性	(130)
第一节 官僚等级的自我意识	(130)
第二节 官僚等级的相对独立性	(135)

下篇 普鲁士的官僚统治

第四章 官僚统治思想的转变

——从王权绝对主义到自由主义	(149)
第一节 国家统治思想的危机	(149)
一、“警察国家”的统治	(149)
二、“警察国家”的危机	(152)
第二节 自由派官僚的产生	(155)
一、自由派官僚	(155)
二、官僚激进派与温和派	(159)
第三节 普鲁士式的自由主义	(162)

第五章 官僚与经济自由主义的实践	(166)
第一节 自由的重商主义	(166)
第二节 经济自由主义的实践	(169)
一、经济和社会的解放	(169)
二、经济促进政策	(172)
第六章 官僚统治与政治制度的关系	(179)
第一节 “行政自由”还是“宪政自由”	(179)
一、“行政自由”代替“宪政自由”	(179)
二、行政自由的进步性	(193)
第二节 官僚制度的弊病和 1848 年革命	(197)
一、官僚制的弊病	(197)
二、官僚与革命	(201)
第三节 宪政时期:官僚与议会政治	(208)
一、官员成为议员	(208)
二、政治官员	(213)
三、官员与议会政治的分离	(217)
结 语	(223)
主要参考文献	(230)
后 记	(237)

绪 论

——普鲁士国家的特性和官僚的意义

一、分裂的政治集合体

普鲁士民族国家的历史开始得要比西欧国家晚得多。确切地说,在王权绝对主义时期,当西欧各国纷纷步入民族国家的行列时,普鲁士还不是一个民族国家,至少不是欧洲民族国家含义上的“民族国家”。按照英国社会学家安东尼·史密斯(Anthony Smith)为民族国家所下的定义,普鲁士没有共同的神话传说和历史记忆,没有共同的信念和文化,没有法律和政治共同体,也没有共同的经济和生活方式,甚至连历史形成的领土也不是完整地结合在一起的^①。普鲁士国家有着天生不利的条件。对此,弗里德里希二世(Friedrich II, der Grosse, 1740—1786年在位)在其历史著作《我这个时代的历史》中有过清醒认识:“领土的不规则带来了不利。从勃兰登堡到勃拉邦特零散地分布着各个狭窄的领地。这种分裂状态使我们有很多邻国,但内部缺少联系。它要发展必定会遇到很多对手。”普鲁士民族国家的发展不是由民众融合而推动的,它是勃兰登堡马克的大选侯,继而是普鲁士王国的历任国王,依靠军队在长期的征战中建立起来的。勃兰登堡(Brandenburg)、普鲁士公国诺马克(Neumark des Herzogtum Preussen)、下波莫瑞(Hinterpommern)、克勒弗(Kleve)、明登(Minden)、拉文斯堡(Ravensburg)、马格德堡(Magdeburg)、哈尔伯斯塔特

① 这是西方模式“民族国家”概念中几个标准的组成部分。东方的民族模式有其特点,比如对血统和谱系的重视超过领土认同,在情感上有强大的感召力,以及对本土文化的重视胜过法律等。所以不同的场景、不同的文化会有对民族的不同理解。参见 Anthony Smith, *National Identity* (《民族认同》), London 1992, p. 11.

(Halberstadt)等彼此分散的领土是通过霍亨索伦王朝才相互连接起来的。各领地长期保留着自己的等级宪法^①和法律体系,在政治上与君主分权,自行处理领地事务,阻挠中央干涉,并尽可能地与外界政治纷争保持距离,以保证本领地的平静生活不受打扰。在文化传统上,这些领地也往往倾向于所依附的外国,比如,克勒弗马克明显带有荷兰的烙印,普鲁士公国倾向于波兰,而波莫瑞和马格德堡则比较靠近瑞典。只是到了绝对主义王权建立之后,地方势力受到遏制,中央集权制的国家权威才慢慢树立。1794年7月1日,《普鲁士国家通用法》(又被称为弗里德里希国家《基本法》)颁布,首次在全普鲁士范围内拥有了统一国家的法典。以后,普鲁士又陆续颁布了《全国法院章程》(Allgemeine Gerichtsordnung, 1793—1795年)和《刑事条例》(Kriminalordnung, 1805年)。国家法共4卷,24410条,制定得非常详细,但法律的执行却完全依地方而定。一般来说,国家法律要尊重各省法律,而各省法律则要服从地方法律。至于文化的融合和地区差异性的消弭,则需要一定的时间才能完成。

到19世纪,普鲁士的整合进程算是完成了,民族国家(指普鲁士邦国)建立起来,但民族的同一性在某些方面仍然落后于其他西欧国家,甚至也落后于德意志其他邦国。《维也纳和平条约》在处理战后欧洲和平的问题上,因为各大国利益纠纷而在领土分割上宽待了普鲁士。1815年后,普鲁士获得了向西扩张的机会,版图急剧扩大,东、西省份的社会状况和文化传统被当成包袱接受下来,并继续在一定时期内发生影响,保留着各自的差异。普鲁士是个新教国家,却有1/3的人信仰天主教,而且主要集中在东普鲁士和西部省份莱茵、威斯特伐伦^②。东部波兰人居住区缺少统一语言,民族和宗教信仰都是分裂

^① 指地方法律制度,它是建立在地方等级基础之上的,代表地方贵族地主的利益。

^② “Westfalen”,又译威斯特伐利亚。

的。这些差异单靠行政区域的重新划分并不能轻而易举地加以消除。德意志南部邦国如巴伐利亚和符腾堡等,拿破仑战争也给它们带来了领土和人口的重大调整,原来属于不同邦国的居民被人为地捆绑在一起,但是这些邦国依靠宪法的力量,新旧领土顺利地实现了融合。然而在普鲁士,因为国王拒绝宪法的统治,融合难以完成。

普鲁士国家在某种程度上有意识地鼓励宗教、语言、法律、政治制度的多元化,以为这样可以激发民族的活力,但制度的五花八门从长远来说并不利于国家的发展。为了解决这一矛盾,《普鲁士国家通用法》努力地在反对地方法规的斗争中发挥重要作用。1817年,该法在波森省和萨克森省生效,1825年又推广到西部的某些地区,如当时的公爵领地威斯特伐伦、西根侯爵领地(Fürstentum Siegen)、维特根斯坦-维特根斯坦伯爵领地(Grafschaft Wittgenstein-Wittgenstein)和维特根斯坦-贝勒堡(Wittgenstein-Berleburg)。为了适应领土变更后整个国家发展的需要,《国家通用法》在内容上也做了相应修改,到1830年,法律条款已经增补到了29500条,但即使这样也还是无法解决地方制度的差异性。因为国家法在有些地方只起辅助作用,有的地方则完全不用。像整个莱茵河的左岸地区和莱茵河右岸的公爵领地贝尔格(Berg),法国的法律制度仍然占据支配地位。更重要的是,地方乡镇制度也存在着几种制度并存的现象。比如同样的城市条例,1808年颁布的《普鲁士国家城市条例》(Städteordnung für die Preussischen Staaten)只是在普鲁士的老省份即东西普鲁士、西里西亚、波莫瑞和勃兰登堡通行,而新并入的莱茵地区则继续保留着法国的城镇制度。在威斯特伐伦、波森和萨克森省,1831年开始实行经过修订了的的城市条例,而在原属瑞典的下波莫瑞地区却依旧盛行着旧等级城市法规。司法领域更是良莠不齐,在莱茵省和莱茵河右岸地区仍在推行法国的律制,而在下波莫瑞、吕根岛和莱茵河右岸的科不伦茨行政区则实行当时的通俗法。法院制度也是混乱的,一国之内甚至

出现了多个最高法院。除了设在柏林的国家最高法院(Obertribunal),到1852年还有两家最高法院与柏林的并存,它们是莱茵上诉审议庭和科不伦茨审议庭。此外,在格赖夫斯瓦尔德(Greifswald)和波森还分别设立了最高上诉法庭。在各省,高级法院之外也存在着无数个类似高级法院的领主法庭。

法律制度的混乱阻碍了国家的统一。从1825年开始,司法大臣卡姆普兹(Karl Christoph Albert Heinrich von Kamptz, 1769—1849,后任立法修订大臣)着手律制改革,他意识到简单地向全国推广普鲁士国家法并非良策,因此根据东西部的法律特点,开始修订适用于全国范围的法律大全。在民法、贸易流通法、刑法和民事诉讼法等方面的改革取得了很大成就。1842年,萨维尼(Friedrich K. von Savigny, 1779—1861)——德国法律学历史学派的代表人物上台主管普鲁士的立法修订工作,他的改革思路与前者有所不同,只关注修改某些具体的法律条例,如诉讼法和惩戒法,但制定国家统一法制的脚步并没有因此放慢。

19世纪中期,普鲁士开始承担起领导德国统一的任务。1866年普奥战争结束之后,普鲁士吞并了汉诺威、黑森、拿骚、法兰克福和什列斯维希-霍尔斯坦因等邦国,王国内部新旧省份间互相融合的问题再度变得十分迫切。1871年,德意志帝国宣告成立,与此同时,帝国内部的统一问题又成了俾斯麦(Otto von Bismarck, 1815—1898)内政关切的焦点。波兰人、韦尔夫夫人^①、天主教徒都成为俾斯麦谩骂的对象^②,轰轰

① “Welf”或“Gueff”,原是巴伐利亚的贵族家族,主张“神圣罗马帝国”的皇帝由教皇批准选立,与霍亨斯陶芬(Hohenstaufen)家族为首的“皇帝派”对立。后包括汉诺威的韦尔夫家族,以后成为英国的统治者。韦尔夫家族1866年失去了汉诺威,于是历史重演,在其王朝的周围形成了一个颇具影响的政治派别——“韦尔夫派”,反抗普鲁士对其传统和权力的粗暴干涉和剥夺。该派是俾斯麦执政时期的帝国反对派,反对德皇而亲近教皇。

② Karina Urbach, *Between Saviour and Villain: 100 Years of Bismarck Biographies* (《在英雄和坏蛋之间:俾斯麦传记100年》), in: *The Historical Journal* (《历史杂志》), No. 4, 1998, p. 1149.

烈烈的“文化斗争”矛头直指天主教中央党,原因就是帝国首相怀疑他们对新建立的德意志帝国存有二心。但是无论如何,1871年以后的普鲁士—德国还是制定了完整的宪法。继1865年的《商法法典》之后,1872年颁布了帝国《刑法法典》,1879年统一了诉讼和法院程序,并在莱比锡建立了帝国法院。1896年,议会通过《民法法典》,该法典于1900年1月1日正式生效。德国的司法制度最终实现了统一。

二、发育不良的社会力量

在普鲁士这个政治集合体中,各种社会力量的发育非常不成熟。这既要归之于自然地理条件恶劣而导致的经济发展迟缓,也要归之于封建等级势力的强大。领地时期和王权绝对主义早期,普鲁士人口稀少,经济积贫积弱。1700年左右,普鲁士各分散领地的总人口仅为310万,而同时期波兰的人口为600万,哈布斯堡国家880万,俄罗斯约1770万,欧洲人口最多的国家法国则是2000万^①。被誉为王国“核心细胞”的勃兰登堡马克,位于德意志的最北端,实际上只是神圣罗马帝国的“砂石罐头”,而位于东北部真正被称为“普鲁士”的那块领地,也只是由大片沙质低地或沼地森林构成的地带。英国史学家泰勒(A. Taylor, 1906—1990)把普鲁士看成是一块“东进的土地”并非没有道理,因为资源贫乏、土地贫瘠,没有工业地区、重要城市和出海口,贵族贫穷而愚昧,文化生活不存在,唯有的就是不断向东扩张^②。这就是普鲁士的地理和当时国家经济、政治、文化状况的凄凉写照。

不可否认,普鲁士历史上产生了几个称得上“伟大”的君主,以超凡的精力和毅力开拓和经营着这片土地,在经济上取得了一定的成效,以“整体利益”的名义创造了国家的福

^① Hagen Schulze, *Germany: A New History* (《新德国史》), Harvard 1998, p. 79.

^② A. J. P. Taylor, *The Course of German History* (《德国历史的进程》), London 1946, p. 27.

祉。但总的来说,在近代的大部分时间里,普鲁士的广大群众生活在封建的等级制度之下。经济的发展并没有完全改变社会各阶层的等级地位,破坏社会的等级结构,因为王权绝对主义政权的根基就是维系在传统的容克地主身上的。农民依附于土地,承担着与生俱来的人身义务和劳役,受容克地主大家长般的支配和奴役,其境况并不理想。王权绝对主义的鼎盛时期,弗里德里希二世推崇“开明”政策。虽然承受着这位“老弗里茨”的“恩泽”,土地得到开垦和灌溉,农民负担有所缓和,农业经济发展良好,但在严格控制一切的“警察国家”(Polizeistaat)的管制下,农民仍然处于经济的依附状态。解放农民的进程从19世纪初斯泰因-哈登堡的农业改革开始,但真正实现却要到19世纪的中期。城市资产者和其他市民生活在等级制的行会传统之中,尽管他们参加城市的公共生活,参与地方管理,但只局限在城市的小范围里,在城市之外对等级贵族则没有任何政治的影响力。更何况在东普鲁士还几乎没有什么老城镇存在。至于商业资产者和金融资产者,虽然超越行会界限,却一直仰国家鼻息获得生存。即使在重商主义的时代,工业和商业生活的“繁荣”也是依靠国家的力量制造出来的。资产阶级享受国家特许状,垄断烟草、茶叶和咖啡,或者干脆直接受雇于国家,去发展煤矿、金属工业以及纺织和陶瓷业。在僵化的等级制度中,即使是有钱的资产者也很难通过土地的获取进入贵族行列。由于本身政治势力的弱小,等级地位的卑下,资产者对于权贵唯唯诺诺,对于国家则忠诚顺从,长期缺乏参与政治的自我意识,其独立观念的觉醒也要等到19世纪四五十年代自由的工业经济高涨之时才有实现的可能。至于能否运用,还要看主观情况而定。

对于这样的状况,西里西亚的一位县长科佩尔(Köpel)作了精当的概括:“普鲁士国家不是由一个人,而是由各个

分离的部分组成的。”^①这个分离指的不仅是各个各具特色的领地和制度,也指各个分裂的社会等级。为了巩固这个相对缺少民族凝聚力和社会凝聚力的特殊政治体,国家的作用便上升到了至高无上的地位,它成为一种与构成它的成千上万的人相分离的实体。国家在每个历史时期都能努力顺应社会发展的客观要求,尽量挖掘各个领地在经济和社会发展上的共同需要,因而能够快速地将一个分散的“民族”凝结成一个整体。

三、国家主义传统

国家在普鲁士具有特殊的传统。王权绝对主义时期,中央国家机构意味着权力的集中,君主以它为主要手段控制了从中央到地方的所有权力,最终战胜了封建等级制度和地方分立主义。控制和统一各个分散的领地绝不是一件小任务,在进行这一工作的过程中,君主和国家便具有了压倒一切的重要性。翻开普鲁士国家形成和发展的历史,可以看到国家和君主个人的强大魅力:17世纪,在大选侯弗里德里希·威廉(Friedrich Wilhelm, der Grosse Kurfürst, 1640—1688年在位)的努力下,以军国主义为特征的君主制国家取代了分散的诸侯领地制度;18世纪,被人称作“普鲁士国家真正建筑师”的弗里德里希·威廉一世(Friedrich Wilhelm I, 1713—1740年在位),又把普鲁士建成了一个绝对君主制国家;到18世纪下半叶,号称“大王”的弗里德里希二世,受法国启蒙主义思想的熏陶,标榜“理性”和“法制”,为国家打上了“开明”的记号,王权绝对主义国家达到极盛。如果说在王权绝对主义时期,君主统治的色彩是浓烈的、不加掩饰的话,那么到了它的末期,君主则退到了国家的幕后,开始以国家的名义实行统治,比如,弗里德里希大王就自称是“国家的第一公

^① Reinhart Koselleck, *Preussen zwischen Reform und Revolution* (《改革和革命之间的普鲁士》), Stuttgart 1981, s. 172.

仆”。盲目地矢忠于国家,效忠国家,成了普鲁士人的特质,又称“普鲁士性”^①。

以国家,确切地说以君主为核心的所谓“普鲁士性”,曾经遭受法国大革命的冲击,经历了19世纪自由主义思想的洗礼,但却丝毫没有受到削弱。《普鲁士国家通用法》的进步意义在于它效仿西欧,首次强调了个人自由和个人权力,并以立法的形式将之确立下来,但其前提也仍然是国家利益至上。在个人和等级之间,在等级和国家之间,国家是中心,其次是等级,最后才是个人。斯泰因-哈登堡在国家危难之际进行改革,着力塑造新的、建立在知识和财产基础上的社会阶层,教育和培养独立公民自主的参政意识,并为此推行地方行政的自治管理,但斯泰因推崇的“全民福利”(Gemeinnützigkeit)实际上还是代表了君主制国家的“整体”利益。1808年11月24日,斯泰因在政治遗嘱中写道:公民在道德方向上自由发挥力量是建立在“热爱国王和他的国家,并为他们奉献财富和生命”的基础上的。三四十年代,法制国家的学说开始日益形式化,普鲁士国家通过对君主立法权力的制约、立法的程序化以及司法审判保持相对独立性,建立了它与法律之间某种不可解脱的联系,普鲁士演变成了一个以“法制国家”(Gesetzesstaat)^②为特征的所谓“理性国家”(Rationalstaat)。但是,普鲁士的这个“法制国家”与英美

^① “Preussentum”,既可以指普鲁士人,也可以用来指普鲁士性,即抽象的所谓普鲁士国民性或民族性。在这儿,笔者指的是后一层意思。

^② 法制国家的代表人物是弗里德里希·斯塔耳(Friedrich Stahl, 1802—1861)。在他的《君主制原则》一书中,概括了“法制国家”的概念:“国家要成为法制国,这是新时代的口号,实际上也是新时代发展的动力。有必要借助法律手段来准确地界定并牢固地确保国家公民自由的领域的同时,界定和确保国家作用的方向和界限。”参见:Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-C. von Unruh, *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 2 (《德国行政史》第2卷), Stuttgart 1983, ss. 76—77.

经典自由主义的“法治国家”(Rechtsstaat)^①有着很大差距,“法制国家”不是对国家权力的限制,而是“一种看待旧国家的新方式”。它承认“个体公民自由”和“人民自由”,并在此基础上保留君主和国家原有的权威,国家结构中的传统主义特征也因此保留了它的合法性和正当性。1871年,德意志帝国建立,在宪法的保证下德国建立了君主立宪制政体,但由于帝国统一以自上而下的方式完成,容克地主的利益被最大限度地保留下来,君主权威完好无损,传统的政治势力、君主制国家与现代化了的政治制度和平共处。直到1918年霍亨索伦王朝在第一次世界大战的隆隆炮声中垮台,普鲁士的国家传统始终没有发生根本性的动摇。

对普鲁士国家重要性的认识,并不是君主和政治家的个人行为,在浪漫的保守主义者和自由主义者当中它也有相当的市场。德国的浪漫主义尊重国家的历史和文化传统,相信每个民族或国家都有自己的语言、风俗和习惯,它不是产生于机巧和惯例,而是起源于历史精神自发的创造性运动之中。日耳曼传统的一个重要特征是重视血亲和家庭,重视包括许多个人在内的一个统一整体。日耳曼人的历史精神和历史经验完全可以弥补机械的理性主义的缺陷,即把个人转变成孤立的原子并摧毁他们之间有机联系的那种缺陷。保守主义者亚当·米勒(Adam Müller, 1779—1829)的观点颇具代表性。他在驳斥施勒策(August Ludwig von Schlözer, 1735—1809)^②时说:“国家不是简单的制造商和管理机构,也

① “法治国家”指的是现代的代表制国家,实行权力分割和相互制约、人民代表制度以及国家对个人权利的保护。普鲁士建立的“法制国家”在一定程度上可以被视为“法治国家”的第一步,但与后者始终存在着距离,即使在1851年宪法颁布之后也不例外。

② 施勒策是德国最早的政治新闻记者之一,是他第一个向国人系统地介绍了政治思想。任哥廷根大学历史和政治学教授期间,与法学教授皮特、历史学教授阿亨瓦尔一道,把年轻的哥廷根大学办成了当时德国政治和法律研究的中心,吸引了来自德国各地的国家官员。1776年,施勒策创办了《历史和政治新通讯》杂志,在德国的政治家和政府官员中产生了重要影响。

不是机械的社会。它把社会中物质和精神的需要紧紧联系在一起,它是国家生活的化身,伟大、精力充沛,代表着整体的有生命力的发展。”^①在国家这个有机体中,国家和社会、权力和责任之间的对立是完全可以消弭的,只有超越每个个体的自然共同体以及这个共同体的幸福才是至关重要的,个人主义和个人自由或者合理追求的幸福只有在共同体之下才有存在的可能。至于自由主义者,他们深受康德(Immanuel Kant, 1724—1804)思想的影响。在康德的精神世界中,始终有国家的一块圣地,他在强调和维护个人思想绝对自由的同时并没有忘记国家的权威和作用。国家是一个严格的法律组织,关心的是个人之间的有序共存。它是普遍法则的人格化,在其中个人的自由意志能与其他所有人的意志和谐一致,个人不仅不会丧失自由,而且还会在法律组织的保护下,获得全部的自由。历史学家、“哥廷根七君子”之一的弗里德里希·达尔曼(Friedrich Christoph Dahlmann, 1785—1860)具有最现实的自由思想,他认为要根据德国的历史和国情,通过国家的,哪怕是温和或保守的作用建立自由社会。这样的自由主义在德国被称为历史现实型。德国的自由主义,正如德国思想史家迪特·朗格维什(Dieter Langewiesche)所概括的那样:它的“政治信条追求的不是获得脱离国家的自由,而是存在于国家之中的并且与国家密切相关的自由。”^②国家是神圣的,黑格尔(Georg Wilhelm Friedrich Hegel, 1770—1831)赋予它以哲学的含义,在他的伦理国家中,国家升华为民族

① 亚当·米勒,普鲁士政治浪漫主义的代表。1808年创办《太阳神》(Phoebus)杂志,1809年在柏林从事政治新闻记者的工作。他所讲授的课程“弗里德里希二世和普鲁士君主制的特点、尊严和使命”成为普鲁士旧等级阵线的理论纲领。他的重要著作《治国术原理》(Die Elemente der Staatskunst)是保守思想的代表作,其中充分表达了他对国家的认识。以上所引是他驳斥施勒策时的一段话,因为后者说:“国家是一项发明:人们为了自己的幸福创造它,如同发现了火灾保险金。”参见:Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-C. von Unruh, *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 2, s. 60.

② Dieter Langewiesche, *Liberalism in Germany* (《德国自由主义》), Princeton, 1988, p. 10.

精神的现实化,“是绝对自在自为的理性东西”,是一个民族“认识自己和希求自己的神物”^①。

四、官僚政治的特殊意义

普鲁士国家的意义并不仅仅停留在哲学的抽象思想上,它是以实实在在的面目体现在历史发展进程中的。那么,在政治和社会生活中抽象的国家到底有什么样的表现形式呢?简言之,它指的就是一整套具有公共认可的权威性社会行政管理体系,而这个体系的灵魂则是君主和以君主为首的专门从事行政管理工作的官僚。官僚本来和国家相生相息,官僚政治也是特定历史阶段,即“封建贵族政治转向资产者的民主政治的过渡阶段”^②的必然产物,在欧洲它一般指 16—18 世纪绝对主义王权兴起和繁荣的阶段,由于王权绝对主义统治的极端强化、政治权力的极端集中而绝对主义君主又不能以个人的能力处理所有政务,所以造成政治权力的转移和下垂,形成政治权力的真空状态,这就为官僚政治提供了生长条件。官僚政治是官僚制度中最为成熟的一种形态,但在普鲁士它的形成和发展却由于历史的客观原因而变得复杂了,也漫长了。经济发展的不足、社会力量尤其是工商业资产者力量的相对薄弱,资产阶级的懦弱,依附于王权,君主制国家直至 20 世纪一直掌握着政治权力,国家的绝对主义特性即使在宪政时代也始终未消……这些因素都促成了官僚政治的发达。再者,国家缺少“血缘”基础,没有密切联系,其各个组成部分犹如分散的肢体。结果,服从于君主的官僚在普鲁士超越了除贵族之外的其他社会等级,可以长期支配其他社会力量,并因其代表知识和教养而获得了某种程度上的独立地位。反过来,国家和官僚庞然大物长时期的重压又削弱了普

11

① 黑格尔:《法哲学原理》,商务印书馆 1982 年版,第 253 页。

② 王亚南:《中国官僚政治研究》,中国社会科学出版社 1981 年版,第 21 页。

鲁士社会各阶层“政治”能力的生长,导致了市民阶层难以消除的服从意识,对民主充满了恐惧的怯懦^①。于是,这样的一种循环便造就了一个“普鲁士的模式”:好像只有官僚才能代表普鲁士国家,担当起“民族”凝聚力的角色,官僚政治的长期存在似乎是合乎情理的。不是吗?在王权绝对主义国家建立的过程中,官僚反对地方等级特权,帮助君主获得合法的权威地位,并执行君主的意志,维护中央集权制的政治体制;在国家政治版图不断调整的时候,他们则成为维系“边缘”地区与国家核心部分的纽带,消除东西部省份差异性的政治力量,保证国家的统一性和连续性;在资本主义时代,他们又帮助建立了一个超越地方的国家法律制度,维持着法制国家的秩序和稳定,并对普鲁士经济和社会的转型起了推动作用。

在普鲁士,无论是出于赞扬或是讽刺,国家被称为真正意义上的“官僚国家”^②,国家政治也被叫做“官僚政治”。这个概念既可以指王权绝对主义的时代,也同样适用于19世纪的三四十年代。甚至当1850年宪法颁布之后,普鲁士成为君主立宪制的国家了,但因为议会制度和内阁制度的分离,至少议会还无法完全取代官僚的政治作用,官僚还继续担负着它的历史使命。在这个问题上,约翰·格雷斯的看法是有道理的:“君主制与民主制的结合,是统治者与被统治者之间合作与互敬的必要条件,当其不具备时,官僚制就成了结局。”^③遗憾的是,格雷斯忘了再明确一句,即官僚制在任何条件下

① 马克斯·韦伯对德国人在政治上的麻木和冷淡表示过深深的遗憾。他曾批评俾斯麦个人的强权统治,或称“卡里斯马(Charisma)型权威”,因为俾斯麦通过让官员占有国家的要职,造成了德国人民政治的低能和无力状态。这是一种由官僚制产生的危险。

② “Beamtenstaat”。一般应指18世纪普鲁士王权绝对主义的鼎盛时期。奥托·欣策称这个时期的普鲁士为“军事—官僚国家”。参见O. Hintze, *Preussische Militär- und Beamtenstaat im 18. Jahrhundert* (《18世纪的普鲁士军事—官僚国家》), in: Ders., *Regierung und Verwaltung*, Göttingen 1967。但19世纪的三四十年代的普鲁士通常也被视为典型性的“官僚国家”,这是普鲁士所特有的情况。

③ 马丁·阿尔布罗:《官僚制》,阎步克译,知识出版社1990年版,第5页。

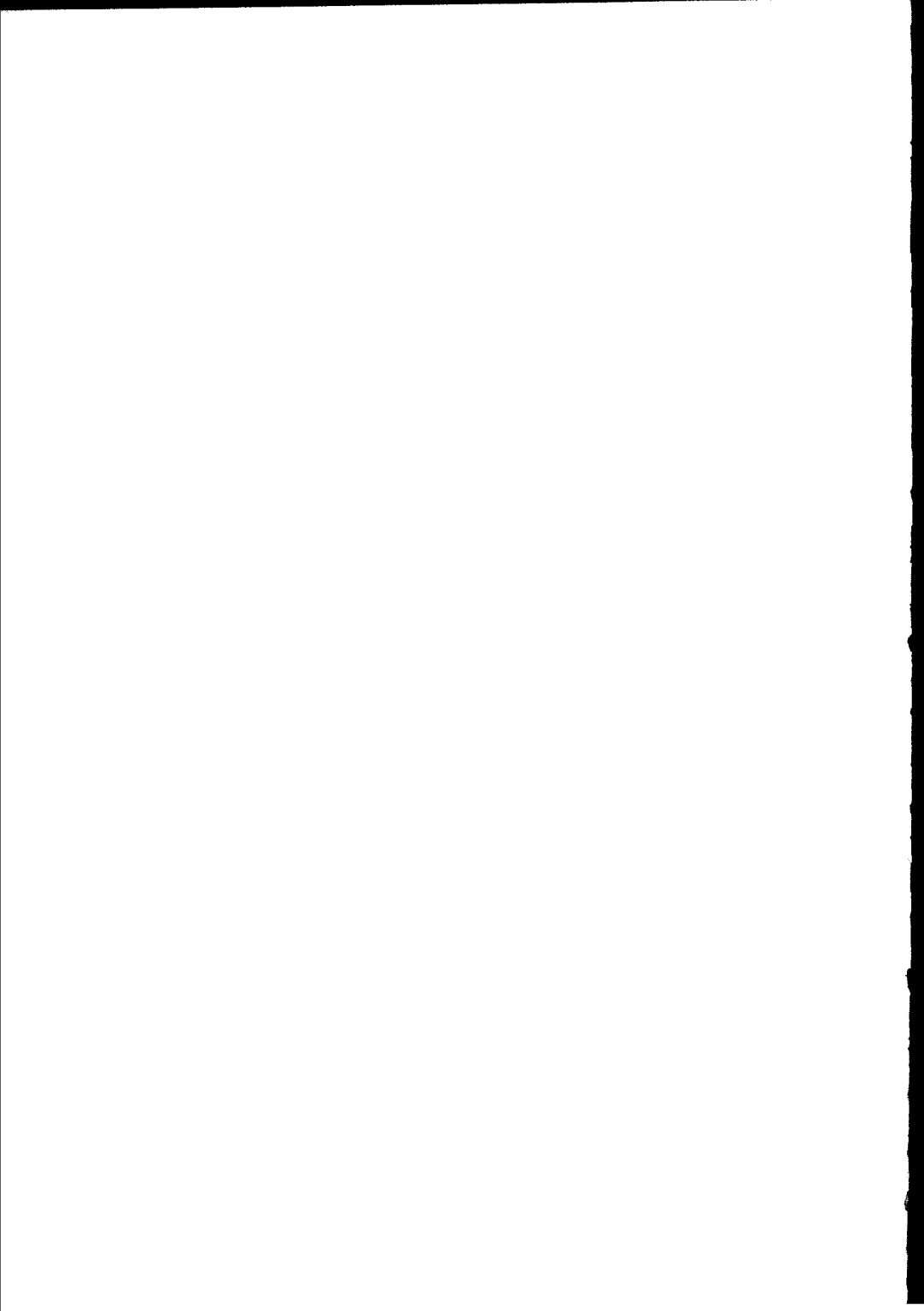
都是附属物,其本质是为了抽象的国家、具体的君主而不是为广大臣民服务的。

官僚政治的产生并行使职能是历史发展的客观要求,本身具有进步意义,然而它的长期存在和过度膨胀则会带来负面影响,并最终阻碍民主制度的发展。列宁说,普鲁士国家是“封建的、容克的和官僚制的国家”,深刻揭示了官僚制度的内在本质。但是尽管如此,官僚制度在不同的历史时期也会有具体的表现形式。德国法学家、黑格尔的信徒爱德华·纲斯(Eduard Gans, 1798—1839)认为,像普鲁士这样没有历史传统的国家,突然间草草形成,“必然是思想和理性的国家”。如果否定普鲁士国家的自然特性,只把它看成一个概念,那就过于简单化了。普鲁士本质上是一个概念,但“它了解自身的现实,它只能是理性的国家。没有生来民族基础的支撑,它必然和它所处的时代融为一体。”^①由于国家,特别是18世纪末开始的国家的任何行为从原则上说都可以还原为法律,并借助法律来完成,即建立了“法制国家”,官僚对国家事务和臣民的管理包括对官僚自身的管理也就产生了一种理性——“法理性”^②。应该认识到,国家是个巨大的怪物“利维坦”,但在各个历史时期似乎又总能聆听到“上帝的脚步声”并及时抓住“上帝大氅的一角”^③。在尊重法律的旗帜下,普鲁士国家以社会整体和民族的名义实行统治,而官僚政治也并非完全超越社会实在和主体,普鲁士的官僚是具有一定思想意识的知识群体,在19世纪是代表资产阶级利益的社会集团,在某个特定的时期内它可能适应时代的需要。

① Reinhart Koselleck, *Preussen zwischen Reform und Revolution* (《改革和革命之间的普鲁士》), Stuttgart 1967, s. 391.

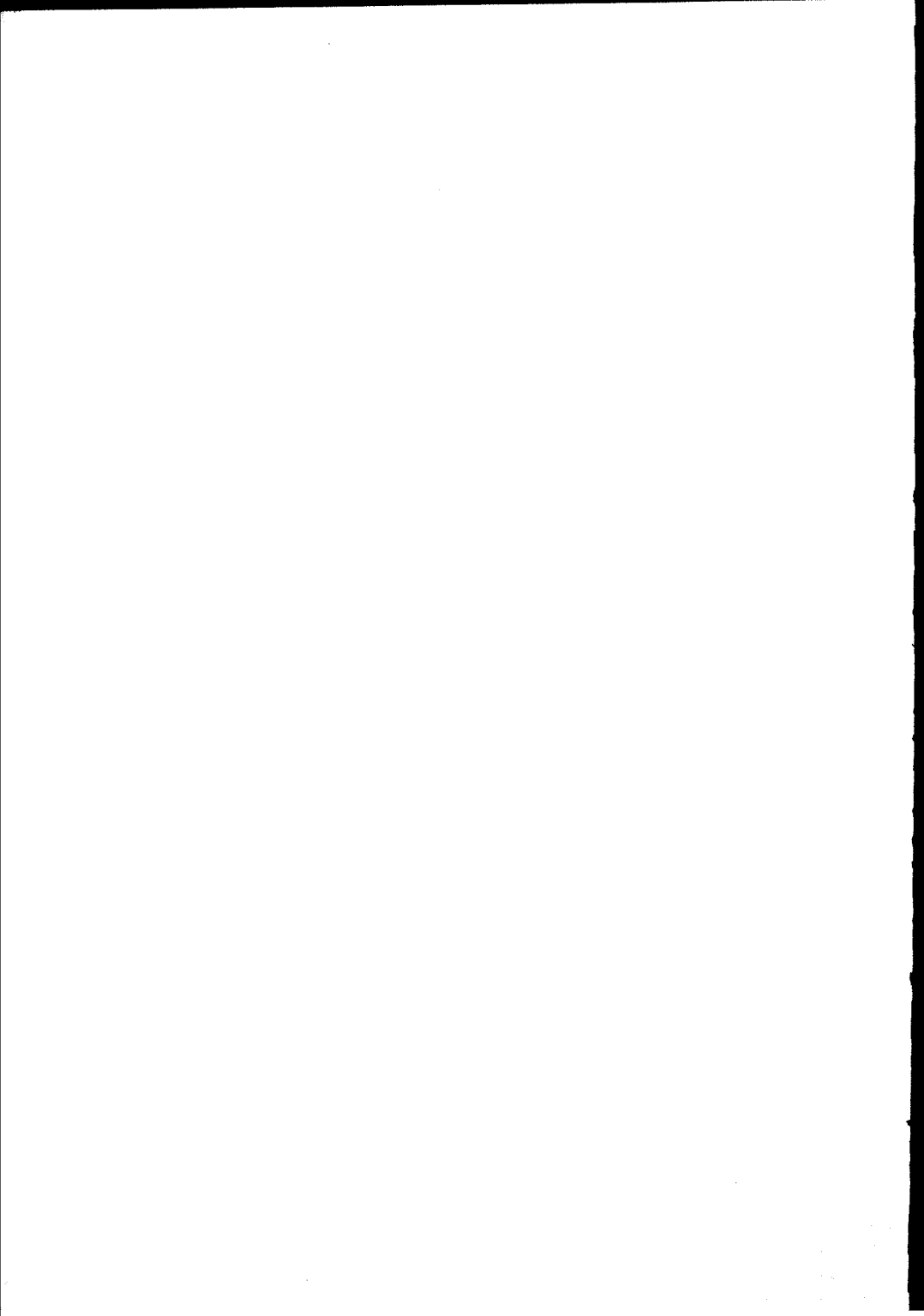
② 根据韦伯的分析,官僚依照合法性的规章条文而建立的某种权威可以称为“法理性权威”。

③ 俾斯麦晚年总结他一生的政治历程时,曾用这样的语言幽默地表达了他对时代发展潮流的把握。



上篇 官僚制度的建设





第一章 官僚阶层的成长 和社会构成

一般说来,近代意义上的官僚阶层是伴随着官僚机构的建立和扩大而逐步成长的,而官僚机构的出现则是王权绝对主义战胜封建分立主义和等级制度的产物。普鲁士也不例外。近代的普鲁士官僚机构是近代普鲁士国家,确切地说是普鲁士君主,剥夺周围那些自主的、“私人”拥有执行权以及行政、战争和金融工具,拥有一切可用作政治资本的人的结果^①,它完成了美国学者塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)所说的“由单一权威取代先前许多权威机构的政治合理化”^②过程的第一步,并在这个基础上,依照欧洲启蒙思想的理性原则和资产阶级自由主义与“法治国家”的概念,进一步得到发展和完善,成为更为合理化的国家机构。近代普鲁士国家产生和发展的过程,也就是真正意义上的普鲁士官僚阶层形成和壮大的过程。因为正是这些“臣僚”,“在政治剥夺的斗争中站在君主一边为他所用,通过替君主料理政事,一方面挣得生活所需,另一方面也获得了理想的生活内容。”^③

17

官僚阶层的社会构成早先较为简单,在近代以前的等级制社会中,贵族绝对控制着国家行政的领导地位,但随着新时代的到来,官僚制度的发展,官僚的社会来源也跟着发生了变化。十七八世纪,为了维护王权绝对主义时代君主政权的绝对统治地位,君主要从贵族之外的其他社会等级中寻觅

① 参见韦伯:《学术与政治》,冯克利译,三联书店1998年版,第60页。

② 塞缪尔·亨廷顿认为,权威的分散化与现代化是不相容的,现代化要求具有变革能力的权威。参见亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,三联书店1992年版,第93页。

③ 参见韦伯:《学术与政治》,第61页。

一些政治上可资利用的阶层,提拔到掌权的位置上,他们能会说会写,符合维持国家机器正常运作的要求,更主要的是他们可被利用,与贵族集团进行斗争。因此,英国社会学家安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)说,“官僚是贵族的天敌”,是王权对付贵族的工具。不过,在正常情况下,君主不可能一下子撤换整个官僚队伍,否则就会削弱官僚机构的权威,最重要的是它可能会激起贵族强烈地抵抗,因为贵族毕竟是君主政权的基石。对君主来说,最明智的办法就是提拔个人而不是社会集团,将新老人士融合在官僚体制中,使整个官僚机构为他所用。到了19世纪,资本主义时代来临了,经济产生变革,社会结构发生重大变化,政权的组成成分也必然随之调整。资产阶级和其他市民阶层在人数上越来越多,开始占据官僚队伍的多数。但普鲁士国家的政治制度有自己的特点,只要君主制依然存在,贵族在官僚政体中的“战略地位”^①就永远不会丧失。

第一节 近代官僚机构的形成和发展

一、行政机构的中央集权化

18
官僚机构并不是天然生成的。领地时期,国家观念尚未形成,“国家”的官僚机构也很原始。奥托·欣策依据1537年勃兰登堡——普鲁士霍亨索伦家族的约阿希姆二世选侯(Joachim II, 1535—1571年在位)所颁布的《宫廷条例》(Hofordnung),认为普鲁士近代行政史的开端是在16世纪30年代^②。但是,从严格意义上说,这不是什么政府条例,而是指

^① 德国社会历史学家汉斯·韦勒尔常常使用这个词来表达贵族在官僚阶层中的统治地位。

^② Otto Hintze, *Hof und Landesverwaltung in der Mark Brandenburg unter Joachim II* (《约阿希姆二世时期勃兰登堡马克的宫廷和邦国行政》), in: F. Hartung (Hrsg.) *Geschichte Abhandlungen* (《历史论文集》), Bd. 3, 1943, ss. 238—288.

导宫廷日常生活的规章。因为它主要涉及宫廷膳食、住宿、仓库保管乃至垃圾处理等宫中杂事,宫廷是主要的管理对象。那时邦国的行政机构不是没有,如参议议事厅(Rats-tube)就是后来国家机构的雏形。参议议事厅通常由几个参议组成,由首相(Kanzler)领导,每天召集参议会议,汇报并分派任务,管理王国行政事务。当时的政府事务一般很简单,比如处理臣民间的法律纠纷和简单的财政事务。邦国财政只需要一个会计师和几个出纳管理,他们受议事厅参议的监督,归内廷大臣(Hofmarschall)领导。因为谈不上税收和关税,所谓邦国财政处理的不过是宫廷和王室领地的收支、预算等等。宫廷和国家没有区别,邦君的家事和国家事务可以混为一谈。

16世纪后期,官僚机构在中央和地方开始发展。

首先,邦君为了扩大自身利益而增加了公共活动,邦国之间的交往增加,因此官僚机构开始扩大,分工也随之产生。1562年,普鲁士发布的“宫廷条例”反映了这种变化。该条例不再提及对首相和参议议事厅的职责要求,而纯粹是对宫廷事务的指导。对首相和参议议事厅的工作安排第一次开始由专门的政府指令,即“Instruktion”而非“Hofordnung”(原先的“宫廷条例”)来下达了^①。首相和内廷大臣的职责开始分开。不过,当时宫廷和政府行政事务交叉的现象还是很严重。比如,最重要的宫廷官员往往可以参加枢密院和其他行政机构的会议,而且财政权仍归宫廷财务处管辖,但是毕竟邦国行政开始从宫廷政务中分离出来,为国家工作的官员也逐渐从宫廷事务中脱身出来了。1604年,为了适应越来越多和越来越复杂的行政事务,尤其是外交事务,约阿西姆·弗里德里希(Joachim Friedrich, 1598—1608在位)专门设立了一

^① Fritz Hartung, *Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung* (《普鲁士行政史研究》), in: *Staatsbildende Kräfte der Neuzeit* (《近代国家机构的力量》), Berlin 1961, s. 183.

个比较稳固的新的顾问议事机构——枢密院 (Geheimrat), 这是第一个负责内外政策的中央政府组织。首相主持枢密院会议, 讨论几乎所有在宫廷范围里没有了结的邦国行政事务和司法事务, 并负责与邦等级之间的交往。

其次, 等级制时期的普鲁士国家由各个领地组成, 像欣策所说的那样是“以所有地方权力的联合体”形式组成的国家^①, 因此存在着所谓的“双重机制”, 即邦君以王朝利益, 领主则以地方利益为目标分别创设了自己的特殊行政机构。在邦君的行政机构得到改造的同时, 地方等级的权力机构也在扩展。每个领地, 如勃兰登堡、普鲁士公国、克勒弗-马克等都有自己的等级宪法, 发展了自己的法院机构和行政机构。地方等级政权和中央行政权力之间即使不是相互抗衡, 至少也是并驾齐驱。

但是, 这样一种分离的局面并不能长期维持。从 17 世纪开始, 近代意义上的官僚机构在普鲁士建立起来, 它是君主绝对主义战胜封建分立主义和等级制度, 实现权力机构从分散到集中的产物。大选侯弗里德里希·威廉最先使用暴力手段, 对地方等级实行权力剥夺。因为三十年战争的惨痛教训使他认识到, 大国的实力基础在于强有力的中央集权、一支常备的武装力量 and 有效管理国家事务的行政机构。为了实现这一目标, 根据 1651 年 12 月 4 日发布的枢密院令, 枢密院首先得到了改组, 原来只是勃兰登堡马克最高行政机构的枢密院现在变成了整个国家的中央机构, 并真正开始以中央机构的身份发挥作用。为了防止政策的草率决定和个人专权, 枢密院推行合议制原则 (Kollegiatat)^②, 所有政府事务都必须由参议们集体讨论。由于行政事务繁多, 政务按业务性质划分成 19 个部门, 各部门配备几个常务参议。大选侯有意

^① 马克斯·布劳巴赫:《德意志史》第 2 卷, 陆世澄等译, 商务印书馆 1998 年版, 第 490 页。

^② 合议制是普鲁士行政制度中的重要原则。该词在下文中还会反复出现。

识地抓权,亲自主持枢密院会议,对政事作最后决策。不过,当时枢密院的主要事务还集中在外交、内政和军事三个部门,司法权依然保留在地方等级法院的手里,财政则不属于枢密院管辖。行政技巧显然不太高明,部门分工缺乏系统性和目的性。人员的安排也不灵活,参议们的工作往往苦乐不均。但是不管怎样,地方等级政府开始慢慢习惯于柏林枢密院的领导,承认有个最高政府机构的存在,并逐渐地屈从于君主的利益。

实现权力集中难度最大,也是最重要的步骤是实现中央行政权力向地方等级政权的推进和渗透,楔入口是作为国家行政核心的财政部门,因为财政问题是绝对君主制国家的命脉,宫廷生活、官僚机构和军队建设都需要财政的支持。原先的军费开支和宫廷消费大多来自于犹太人的资助和宫廷微薄的津贴,但现在不断增加的财政费用已经入不敷出了,改革已是箭在弦上。1641年,大选侯仿效尼德兰,实行税制改革。改革的内容主要有二:一是要有计划地提高王室领地的财政收入;二是向臣民征收新税。普鲁士财政收入的两大来源即王室领地收入和地方税收,向来都分开由地方监管或干脆由地方直接管理,现在,那些有独立税收权力的地区和部门就要被直接置于君王的掌控之下了。改革必定会遭到地方等级的强烈抵抗,因为随着增加固定税收而来的将会是地方政治独立性的丧失,对地方公共事务影响力的下降,并直接威胁地方贵族的等级利益。税制改革改的不仅是税制本身,而是引发了从中央到地方行政机构的全面改造。近代的普鲁士行政就是以财政体制的变革为出发点,在调整中央与地方权力关系的过程中形成的。

在政府的财政制度中,军队财政置于首位。普鲁士以军事立国,大选侯威廉在1688年留下了一支大约2.8万人的常备军,以后它还要不断扩大。1740年,军队人数达到8.3万,到1786年,虽然经历过长期战争,军队的数目仍保持在19万人以上。各个时期军人分别占到居民总数的2.8%、3.8%和

3.4%。要养活这样一支庞大的部队,必须解决军需供应问题。普鲁士的军队不是由国家提供膳食,而是由地方负担军饷,地方税收基本上与维持军队的给养联系在一起。因此,税收和经济管理被看成是与军队和战争相关的行政事务。为此,大选侯在地方建立了“特派专员机构”(Institut des Kommissarius),作为国家权力在地方的特殊机构。成立了军事专署,出现了一种所谓的“军事专员”(Kriegskommissare)。普鲁士的地方税收通常分城市和乡村两部分,乡村征收直接税(Kontribution),城市按户征收消费税及营业许可和工商税(通称 Akzise),最初都是由代表地方等级的县执政负责。现在,它们都改由上面委派的“专员”行使职责。1701年,掌管县级事务的长官获得了一个新头衔——县长(Landrat)。虽然他仍从地方等级中选派,但却直属于军事专署,必须听从国王的命令,其职责不仅负责税收,还包括地方军事事务和维持治安。县长制度最初仅实行于勃兰登堡,弗里德里希一世(Friedrich I, 1701—1713年在位)时期推广到波莫瑞、马格德堡和哈尔伯斯塔特,弗里德里希二世时又向西里西亚、东普鲁士和克勒弗-马克推行。在城市,派遣的军事和税收专员又称“税务官”(Steurat),相当于市长,同样直属于军事专署。税务官往往管辖好几个城市,定期出巡。由于城市的消费税和工商税与城市的商品流通以及日常生活密切相关,税务官实际上也要负责城市的治安、经济财政事务和市民生活。本来是负责军队供应的专员实际上变成了地方行政官员。

至于王室领地的税收管理,大选侯在地方设立了财政局(Amtskammern),它逐渐与地方等级脱钩成为独立部门。随着行政事务的增加,1689年,弗里德里希三世(即后来的弗里德里希一世,于1701年加冕为普鲁士国王,1688—1713年在位)设立了宫廷财政局(Hofkammer),1713年重组改称财政总局(Generalfinanzkammern),作为最高领导机构管理王室领地的税收工作。在财政总局的领导下,王室土地重新进行调

整,收入增加,债务得到清偿。

1712年,原来设在中央的军事财政署改成了军事总署(Generalkriegskommissariat),领导各地军事专署,整体负责地方征税任务。它和财政总局这两个最高税收机构都从枢密院中分离出来。这样,一个从中央到地方的行政机构基本成型了。财政总局和军事总属是最高职权部门,财政局和军事专署相当于分布在各省的行政机构(注意,它已经逐渐取代了以前分离的各个领地,将之转化为中央下属的省级机构了),而专署在各县和各城市又有自己的下属机构管理经济,并进而控制地方的税收和警察事务。等级宪法虽然没有被废除,但渐渐地不起作用了,而地方等级机构因为丧失实权也逐渐萎缩,失去了存在的意义。

当然,中央集权制的官僚组织机构随着国家事务的复杂化会不断变革并日趋扩大。经过一段时间卓有成效的工作后,由于财政总局和军事总署在经济原则上发生冲突,前者为增加王室领地的收入,推行自由贸易政策,而后者代表重商主义政治,主张关税保护,发展城市工业。为了调节两个机构之间的矛盾,弗里德里希·威廉一世于1723年将两者合并,统一建立了总执行局机构(Generaldirektorium,全称为General-Ober-Finanz-Kriegs-und Domänen-Direktorium),由总执行局统揽全国内政、财政、农业和工商等部门的工作,并包括军队的经济事务。在总执行局之下设军事与王室领地管理委员会(Kriegs- und Domänenkammern,由原来的财政局和军事专署组成),相当于省一级行政机构。在地方一级则继续设立县长和税务官之职,由他们负责具体的行政工作。

同属于总执行局机构的还有司法部和宗教事务部(兼管文教)。除此之外,还有一个重要机构:总审计署(Ober-Rechnungskammer)。该署建立于1714年,设在波茨坦,由总执行局的主管大臣和特别任命的参议组成,负责每年制定国家财政预算,并监督和审计政府所有部门的财政收入和支出。

总执行局制度不断进行着调整。起初它分为四个部,每

个部领导几个省。第一部是东、西普鲁士、波莫瑞和诺马克，第二部是勃兰登堡马克、马格德堡、曼斯菲尔德(Mansfeld)、霍恩斯坦(Hohenstein)和哈尔伯斯塔特，第三部是克勒弗、格尔德恩(Geldern)，瑙恩堡马克(Neuenburg Mark)，第四部则是明登、拉文斯堡、林根(Lingen)和特克伦堡(Tecklenburg)。当时，边疆开垦、军队供应、邮政、铸币和财政管理等事务不按省来分派，而是在整个国家范围内由有关各部统一管理，比如，边疆开垦归一部，军队管理归二部负责，而邮政铸币及财政则归三部、四部分别管理。后来，弗里德里希二世对按省划分各部的方法进行了一些改革，但更重要的变革是设立了几个负责全国范围的专业部门，如1740年成立第五部，负责商业、工厂、殖民开拓和邮政业务；1746年设立了主管军事经济的第六部，负责安置伤残士兵，建立孤儿院，建筑军事工程和要塞，开采硝石；1768年建立第七部——林业部；1771年建立第八部，主管矿山、冶炼和机械制造等。这些新建的各部均由他本人亲自负责，概不隶属总执行局。西里西亚具有特殊地位，国王在布雷斯劳(Breslau)专门委派了大臣，直接向他本人负责。

弗里德里希二世时期，原来的枢密院依然保留，但职能范围受到了限制。原本由枢密参议领导的外交事务现在交由一个独立机构内阁事务部(Kabinettsministerium)管理，由一至三名大臣组成。因此，实际上留给枢密院处理的只有宗教、文教和司法事务，外加新成立的总建筑部。它们都不再归属于总执行局。

在对各省的行政管理中，弗里德里希二世继续利用军事与王室领地管理委员会。1740年，整个普鲁士有9个这样的委员会，1786年，发展为12个。它们分别是：普鲁士、利特豪恩(Litthauen)、西普鲁士、波莫瑞、布雷斯劳、格勒高(Glogau)、库尔马克、诺马克、马格德堡、明登-拉文斯堡、东弗里斯兰(Ostfriesland)、克勒弗-马克。

总执行局制度维持到19世纪初，此前它一直是普鲁士行

政组织中最重要的一部分。中央集权制的行政机构建立起来,职能得到完善,普鲁士终于发展成为一个近代意义上的国家。

二、行政机构的合理化

1806年,普鲁士在法国军队的打击下崩溃,建立在王权绝对主义基础上的行政制度难以为继,总执行局制度面临深刻危机。其实,冰冻三尺,非一日之寒。国家行政体制此前早已百孔千疮,拿破仑战争不过是加速了它的死亡而已。

首先,总执行局的实际功能已经大大下降。普鲁士国家处于快速发展的时期,在刚刚过去的一个世纪中,国土面积因为三次西里西亚战争^①和对波兰的瓜分扩大了三倍,人口增加了四倍。国家行政事务骤然增多,复杂程度也大大提高,总执行局因为在决策程序上实行各部门合议、多数表决制而职责不明,再加上独立于总执行局之外的行政部门日益增多,如弗里德里希二世时期已经增设的四个部,还有除了西里西亚外,在弗里德里希·威廉三世(1797—1840年在位)时期又先后有安斯巴赫-拜洛伊特(Ansbach-Bayreuth)伯爵领地以及新从波兰获得的南普鲁士和新-东普鲁士省不归总执行局管辖,所有这些都使总执行局制度已经越来越无法协调各部事务,应付新形势了。实际上,有些部门已经形同虚设,有的则被分割了。比如消费税和关税的管理就从总执行局中分离出来,成立了单独的管理机构,称“Regie”,后来则归属工商业部。

其次,普鲁士发展了内阁制度(Kabinet)。国王长年住在波茨坦,而政府行政机构却设在柏林,国王身为总执行局主席,却从不出席总执行局会议,大臣与国王的交流一般靠书信往来。所以,从弗里德里希·威廉一世开始,君主在身

^① 即1740—1742年、1744—1745年的两次奥地利王位继承战和1756—1763年的七年战争。这三次战争在德国历史上也被称为西里西亚战争。

边网罗了一批纯粹的私人亲信——“阁僚”，并依赖他们决定国家政务，有关国家的大小政策均出自内阁指令。内阁本身是一个“政治王国”，布满了阴谋诡计和流言蜚语，但却不是国家行政机构的组成部分。于是，在内阁和总执行局之间出现了权力互相牵制和分散的局面，它造成了政策制定和执行程序间的严重脱节。弗里德里希·威廉一世虽然通过内阁令指导国家行政，但总执行局仍然是真正的执行机构和行政中心。然而到了弗里德里希二世的时代，内阁秘书往往规避总执行局直接干涉政务，慢慢成为政府行政中的核心人物，而与此同时，总执行局的功能却逐渐萎缩。内阁的消极影响到了难以容忍的地步。

再次，地方行政受中央牵制，权限不清。原则上，军事与王室领地管理委员会负责省一级行政事务，但在总执行局内各部又拥有分管各省事务、监督和指导地方行政的权力，因而往往会阻碍一省之内各地区的行政统一。而在总执行局内部，负责省级事务的部门和管理专业事务的部门之间存在对立，前者主张各省自治，而后者却致力于行政的中央集权化。

要适应不断变动的国情和政局，需要有果断的行动。弗里德里希二世继位后并没有改造旧的行政体制，凭借个人的勤奋、努力和威信，依靠几个得力大臣的才干和敬业，国王灵活调整行政策略，才使政务尚不至于完全失控。但是，他的后继者就没有这般幸运了，君主个性软弱，缺乏独立性，致使内阁秘书对国家政策的影响越来越大。弗里德里希·威廉三世在位时期，外敌入侵，国家面临生存危机，改革已是迫在眉睫。

19世纪初的斯泰因-哈登堡改革改造了旧的行政体制，建立了合理化的现代政府机构。内阁制首先受到了削弱和控制，它最初只是作为王室的顾问机构（Kronrat）而存在，君主每周三次在小范围内可以就一些重要问题向各部提出咨询。以后，它的重要性虽有所加强，但其职责却仍然没有超

出协商、咨询的范围。1817年7月3日的内阁令,对内阁进行人事调整,并确定每周一次,紧急状况下多次集中会议,对相互交叉的职权部门的某些需要通盘考虑的政务进行磋商。根据1808年12月16日政府公告,总执行局制度被正式废除,新建立的国务院体制(*Staatsministerium*)代替前者行使行政最高决策权和执行权。新的机构体制按业务需要而不再是按省划分行政部门。1807—1808年,斯泰因在其领导的国务院中设立了财政—警察事务部、外交部、司法部、军事委员会和负责内政的各省事务部。到1808—1810年,多纳(*Alexander Burg graf von Dohna Schlobitten*, 1771—1832)和阿尔滕斯泰因(*Karl von Altenstein*, 1770—1840)组阁时期军事委员会则改为战争部,各省事务部发展为内政部,并单独成立了财政部。1810年,哈登堡(*Karl August von Hardenberg*, 1750—1822)授命组阁,在国务院设首相之职,并从内政部中分出了警察事务部。此后,在他的其他几个任期内又陆续建立了其他部门,如成立文化部、贸易部、立法部、国库管理局、等级事务部、王室事务部等等。40年代,在罗图姆(*Karl Friedrich Heinrich von Lottum*, 1767—1841)伯爵的领导下,国务院增设了内阁、邮政总局、国家银行、海外贸易、王室领地与森林管理等新的事务部门。此外,其他一些机构,如中央计量局、最高行政法院、国家法律编纂和修订委员会、移民委员会等也归属国务院管辖。

地方行政中,原来的军事与王室领地管理委员会被取消,正式代之以省政府。1815年,全国分10个省,即东普鲁士、西普鲁士、勃兰登堡、波莫瑞、西里西亚、波森、萨克森、威斯特伐伦、下莱茵和于利希(*Juelich*)—克勒弗—贝尔格。1822年,下莱茵和于利希—克勒弗—贝尔格合并为莱茵省。1824年,东西普鲁士合并成普鲁士省。1866年,普鲁士增加了什列斯维希—霍尔斯坦、汉诺威和黑森—拿骚,省份达到11个。1877年,东西普鲁士再度分开。直到1918年,普鲁士省份一直维持12个。

原来在军事与王室领地管理委员会中分设的各个委员会(Kammer)现在改称“政府”，即“Regierung”，它们是真正的中层机构。各省划分不同的行政区(Bezirk)，行政区事务便由这些政府具体掌管。一般一个省有1—2个行政区，最多是4个。1815年，全国有25个行政区，其中7个东部省份占17个，2个西部省份占8个。1866年，新加入了什列斯维希-霍尔斯坦、汉诺威和黑森-拿骚3个行政区，总数达到28个。政府负责管理各辖区内内政、宗教和学校事务以及税收和王室领地管理等事宜。

在基层设县级行政机构(Kreis)。1866年，普鲁士共有365个县，其中包括县级市。由于旧等级势力的强大，各县继续保留着勃兰登堡马克时期的一些特征。县长是否由国王任命或批准任命的问题一直存在着争议，直至1850年，宪法第105条对此加以明确规定。乡镇(Gemeinde)事务不是由县长，而是由县长和地方等级把持的等级议会共同处理。

普鲁士改革时期所确定的行政制度，在1815年之后继续保持，它经历了1848年的危机和1862年的宪法冲突。1866年吞并新领土后，除了形势需要，增加一些专业部门以外，其基本框架长期维持不变。

三、司法机构的合理化

普鲁士司法制度的改革与行政改革几乎同时进行。在地方的等级制度中，早先的法院不只局限于司法审判，它同时也担负行政工作。在中央权力集中的过程中，地方法院是等级贵族抗衡中央的权力机构。大选侯威廉在位期间，地方法院没有受到触动。但是从弗里德里希·威廉一世开始，地方权力在中央集权化的过程中被迫从地方行政事务中撤退，退缩到权力已被大大削减的纯粹司法领域。于是，地方法院便成为等级贵族抵抗王权的最后砝码，司法权被他们牢牢抓住不放。对此，国王采取了果断措施，如确立行政的司法管辖权(Verwaltungsjurisdiktion)，把经济、警察和公共利益领域

内的司法事务交给了行政法庭,进一步缩小地方法院的司法权限,但是效果仍不尽如人意。

根本性的变革始于18世纪中期。当时,普鲁士的司法界混乱和腐败现象严重,律师贪婪,法官懒散,审理过程冗长往往导致诉讼人破产,臣民状告司法官员的事件时有发生。为了整顿法律秩序,1746到1756年间,弗里德里希二世在大首相科塞奇(Samuel von Cocceji, 1679—1755)的协助下,开始治理司法界弊端,并利用这一有利时机向地方司法全面夺权。地方的诉讼和审判权原来一直由等级政权掌握,但从1746年开始,普鲁士国王取得了对各领地的“不准上诉特权”,即规定各领地的臣民有权向君主递交请愿书,并有权对地方法庭不公正判决或拖延判决向国王申诉,国王将是最后的仲裁机构,各领地不得上诉。结果,中央枢密院开始对领地的司法事务实行监督,并由此成立了司法部,归枢密院领导,逐渐剥夺——而不是一下子全部取代地方法院的部分权力。以后,科塞奇又继续把柏林高等法院改造为国家最高法院,普鲁士国家司法权得到了初步统一。

19世纪的司法改革是18世纪的延续。首先,逐步建立起井然有序的管辖与审级体系。在19世纪初的改革时期,在各省的某些行政区设立了高级法院(Oberlandgericht),从原则上取代了原来分散在地方的家长制旧式法庭(Gerichtshof)。1815年,普鲁士共有高级法院13所。19世纪中期,带有封建性质的领主审判权的残余也被最后清除了。1849年,建立了21所上诉法院(Appellationsgericht),代替了原来各省的高级法院。970所家长制的地方领主法庭被废除,并在此基础上建立了隶属于国家的法院——市级法院和县级法院。在6个东部省份和威斯特伐伦就有200多所这样的法院^①。在市级法院和县级法院之下,特别是那些边远地区则分布着一批只

^① John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860* (《1840—1860年危机中的普鲁士官僚制度》), Stanford 1971, pp. 122—123.

由1—3名法官组成的司法委员会,专门负责原来由领主法庭处理的司法事务。此后,普鲁士又建立了检察院和国家陪审团制度。

其次,行政权和司法权的分离更进一步,并在全国推广。18世纪下半叶,随着王权战胜地方等级势力,司法权向中央的集中,司法界在国家政权中的领导优势重新得到恢复。司法和行政权互相混淆,职责不清。典型的例子就是枢密院,大首相(该职于1737年设立)同时掌握着司法部和立法委员会的最高权力。而在其他政府部门,法官除了审判权,也掌握着行政机构的领导权。最早提出行政权和司法权分离的是弗里德里希二世的王室枢密参议卡尔·斯瓦雷茨(Karl Gottlieb Svarez, 1746—1798),但迈出关键性步子的却是19世纪初的改革。改革者本着行政组织合理化的思想反对由司法界垄断国家立法,因为在他们看来,司法不是立法的源泉,它只局限于审判,而立法和行政则是可以相互转换的,立法权是行政权的最高表现。改革的结果是原来司法部门的立法权被剥夺,交给了行政机构,但与此同时,行政机构也放弃了旧有的司法审判权,判决权以及后来的刑事和民事审判均交由司法部门处理。司法独立性的原则进一步得到了维护。

从基层的初级法庭到柏林的最高法院,司法机构从中央到地方实现了全面改造,普鲁士的司法制度得到完善,一步一步走向了合理化。

第二节 官僚阶层的形成和壮大

一、职业官僚阶层的出现

官僚阶层作为一个社会阶层原先并不存在,它是随着官僚机构的形成和发展而产生并逐渐壮大的。领地时期,由于“国事”和“家事”不能做到泾渭分明,所谓的“国家官员”往往一身二任,既掌管宫廷事务,也参加邦国行政。比如内廷

大臣不仅要处理宫廷政务,同时还要协助首相负责参议议事厅的工作。以宫廷为核心的邦国犹如地主的一个大家庭,邦君是家长,而管理一切宫廷和邦国政务的官员就是当然的仆役,主仆关系具有明显的家长制特征。因此,在德语中早期的官员通常被称为“仆役”,即“Bedienter”并不是没有原因的。“国家公职人员”(Staatsdiener)的称谓出现于18世纪末,而近代意义上的“官员”——“Beamten”一词,虽然此时已经出现,但真正被广泛运用还要到19世纪末^①。另外,早期特别是十三四世纪,大多数“官员”还远不是完全投身于宫廷政治,也不将当官作为优先从事的职业,甚至只能说对“国家”事务偶一为之。当时出现了一种所谓的宫廷外参议(Rat von Haus aus),正好可以说明此种情况。他们多数是受邦君邀请的、受封在外的贵族和教会人士,不在宫廷内任职,而是帮助邦君协商政务。

随着官僚机构的扩大和业务的增多,官僚开始发展成为一种终身职业。16世纪,在普鲁士形成了最早的职业官僚阶层——Berufsbeamtenstand。但是,当时官员被称为一个“阶层”是仅就其固定的职业而言,如果说到它的社会地位、经济待遇以及受聘任用的条件等等,显然在国家范围内,甚至在各个领地内都还缺少共同的法律规范。比如官员的聘用,在邦国的范围内君主不喜欢任命本领地的人员,因为官员应该不属于他的家乡、他的领地,而是代表君主属于整个国家。但是在地方,官员的聘用却存在着本土化的现象,外来者一般与官职无缘,地方的司法行政机构主要起用本地出身的贵族或有教养者。目的很明显,就是为了抵制国家的中央集权化。对于这种现象,邦君一般是认可的,比如大选侯弗里德里希·威廉在1649年就答应克勒弗-马克解除非本地官员的

^① Otto Hintze, *Der Beamtenstand* (《官僚等级》), in: *Soziologie und Geschichte* (《社会学和历史》), Göttingen 1982, s. 91.

职务,并要求所有地方官员向等级宪法宣誓效忠^①。大选侯在普鲁士中央集权化的过程中表现得比较温和,和地方等级在一定程度上实行妥协。一个统一的官僚阶层还需要在一个统一的权力集中的国家中才能出现。

到了王权绝对主义时期,国家行政体制在弗里德里希·威廉一世的领导下进行了雷厉风行的改革,加快了从地方向中央的集中,现代意义上的官僚阶层开始出现。这个阶层最早是从普鲁士国家的“特派专员”中产生的。“特派专员”往往从外邦居民和外国人中录用,接受君主的委任,不受地方等级的影响和支配,与地方等级贵族毫无共通之处。这些人承担君主的特殊任务,专门负责在地方的征税工作。在收缴地方权力的过程中,“特派专员”充当了君主的马前卒,成为君主最重要的权力剥夺工具。他们从最初的与地方权贵共同执掌行政权,最终过渡到了独揽地方财政和警察大权。在这个过程中,原来属于各领地的地方官员也被逐步改造、同化,纳入了国家官员的阵营。

司法官员也是如此。随着国家法院体系的建立,特别是19世纪大批地方领主法庭的被取缔、各级审级体系的建立以及实施统一的国家法律,司法官员也从地方等级的管辖中解脱出来,开始接受国家的统一领导。所有国家法院的法官都要经过国家的审核,接受标准化和专业化训练。在地方法院,只有通过国家考试的法官才能出庭审理案件。后来出现的国家检查官也同样如此。这些职业法官和检查官,由国家任免,统一领取国家薪俸,受中央财政支配。

在从地方向中央靠拢的过程中,新的官僚阶层逐渐取代原来具有独立意识的地方权力集团,开始把财政权、警察权和司法权掌握到自己手中,从而构成了一个完整的、在全普鲁士范围内具有共同国家主体意识的新的社会集团。职业官僚阶层从原来各领地的权力支柱发展成为中央集权制国

^① Otto Hintze, *Der Beamtenstand*, s. 87.

家的不可或缺行政力量。

二、官僚队伍的规模

随着行政和司法机构的专业化发展,分工越来越细,国家权力的扩大,社会功能的加强,行政事务的日益增多,官僚阶层的队伍也会越来越庞大。关于普鲁士官僚队伍的人数很少有精确的统计,而且统计的难度也比较大。除了这个国家不断扩张、各个时期领土面积各有不同、行政区域经常调整之外,还有一个重要原因就是官员的界定问题十分复杂。行政官员中有直接官员(unmittelbare Beamten)和间接官员(mittelbare Beamten)之分,前者指为国家和王室机构服务者,后者是指为各种社会机构,或政府的其他机构如依附君主各类地方贵族服务的官员。而间接官员在19世纪下半叶由于社会快速发展,新兴行业和服务机构的大量出现,更增加了人数统计上的困难。此外,“国家公职人员”的概念也是变化的。1844年,《德国季刊》上发表过一篇关于《文职官员》(Civilbeamten)的文章,作者明确指出只有那些为君主服务、完成君主义务的人,即旧时期的“君主仆人”(指司法官员和行政官员)才是现代意义上的“国家公职人员”。照此推理,为社会服务的宗教界人士、教师就不属此列,医生、律师、公证人、助产士、邮递员和发售彩票者更不该包括其中。此时的国家公职人员范围相对狭窄。19世纪末,“国家公职人员”的范围扩大了,它不断向外延伸,服务于公共领域的职业者也大多被纳入其中。

尽管有诸多困难,对各个时期普鲁士官员的人数还是有个基本认定。考虑到本书的研究对象,这里指的官员主要还是那些为国家政府工作的人员,即行政和司法部门的官员。据贝尔恩德·冯德的估计^①,普鲁士的中央和中层行政机构

^① Bernd Wunder, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland* (《德国官僚制度史》), Frankfurt/M 1986, ss. 45—46.

中,1794年在职人员2499人,1800年2997人,1803年3271人,大多数从事的是高级职务。人员的增加是因为波兰的瓜分,以及1803年以来教会领地世俗化和帝国直辖骑士领地丧失^①而造成的,而1808年的改革又在原来的基础上增加了2万名低级官员。19世纪初的改革时期,包括低级官员在内,普鲁士的官员人数达到了2.3万人。1815—1848年间,国家官员的人数继续上升。因为这个期间曾经发生过经济萧条,社会生活漂泊不定,而为国家和政府工作是一份相对稳定的职业,生活有一定的保障,而且官员的社会地位也备受瞩目,因此选择为政府工作的人每年都在增加。另外,行政区域的不断扩大也使政府官员的需求量大幅增加。如1815年维也纳会议后,普鲁士改编旧省份并新增两个西部省份——威斯特法伦省和莱茵省,1866年并入了什列斯维希-霍尔斯坦,1871年又加入了汉诺威和黑森-拿骚。同时,司法领域的改革又使得司法行政官员的人数急剧上升。1835—1840年间,仅司法部门的工作人员就达到了5115人,而政府行政部门的工作人员其数目则高于司法人员的数倍。

在普鲁士,在国家政府部门谋取一份差事始终具有诱惑力。一个贫困落后的社会,个人发展没有更多可供选择的途径,从事政府职业看起来便成为迅速获得社会升迁、提高社会声望以及保障物质需求的惟一机会。官员队伍的迅速膨胀因而成为普鲁士政府最头疼的问题之一。19世纪上半叶,国家为了节省行政开支,减缓债务,在政策上做了各种努力,比如延长官员任职候补期,加大国家考试的难度以及要求呈交任职的经济来源证明等等,以控制官员人数的继续扩张。这一措施对控制高级官员的人数果然奏效,因为这一时期人

^① 1803年2月25日,在法国的操纵下,德意志帝国代表会议通过了一个总决议(Reichsdeputationshauptschluss),内容包括取消112个帝国直辖骑士领地,废除教会诸侯,实行教产还俗。结果大批服役于各领地的官员被解职,流落到领土调整后的各邦。根据决议第59条规定,这些因地区重新划分而失去职务者可以继续享受目前的级别、工资及相关待遇,并在其他邦国获得职位。

口增加了55%，即从1040万增加到1620万，而高级官员，除去县长大约317名，其他政府参议自1825年以来人数从600名降到了500名左右。加上县长，高级官员1820年915人，1830年970人，1840年793人，1848年则为835人^①。但是低级官员的人数，包括今后晋升高职位的候补官员和见习生^②的人数却发展惊人。比如司法系统，1838年低级职员就达到10537人。行政系统的低级官员更是难以胜数。19世纪后半叶，尤其是该世纪的最后30年，许多新部门应经济和社会发展的需要建立起来，铁路国有化，邮政电报系统急速扩大，地方企业如电力、水气公司、城铁公司、下水道设施建设等成倍增加，这些部门的技术管理人员大大扩充了官僚队伍。从1850至1900年，普鲁士的职业官员增加了75%。20世纪初，德国的官员家庭占到了总人口的至少4%^③，构成了社会的一个庞大职业阶层，其中司法和行政官员大致为39万，邮政、铁路和国家保险业人员120万。在39万司法和行政官员中，占据中级岗位的有25.7万，高级岗位的5.5万，下级官员7.7万。

在国家与地方等级势力争夺权力的斗争中，普鲁士君主取得了全面胜利，建立并巩固了中央集权制的王权绝对主义国家。君主的手段除了依靠武装军队的力量，便是培植和掌握一个新兴的官僚阶层，通过他们来取代地方行政力量。随着近代行政和司法机构的合理化发展，官僚队伍得到了发展和壮大，一个近代意义上的职业官僚阶层在普鲁士诞生了。

① Hans-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte* (《德国社会史》), Bd. 2, München 1987, s. 305.

② 关于候补官员和见习生，在第二章第三节“官僚的选拔和培训”中将作具体说明。

③ Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums* (《德国官僚史》), Köln 1980, s. 255.

第三节 官僚阶层的社会构成

一、等级制原则

关于官僚的社会构成也需要细心的调查研究。领地时期,官僚的大多数来自于受过教育的文人。马克斯·韦伯认为,当时人们学习用拉丁语进行演讲,用希腊文写诗,目的是要成为邦君的政治顾问,最理想的是成为一名谏臣^①。因为从15世纪开始,受欧洲文艺复兴的影响,北方地区的人文主义者强调国家的政治教育职能。在他们当中对社会和政治问题流行着一个看法:政治成就的关键在于增进美德;政治与其说是改革制度,不如说是改变人的气质。因此,普遍认为文人对政治的参与有助于实现国家最高水平的美德。实际上,在最早的职业官僚中,最受重用的文人还是那些受过法律学教育的专家。十五六世纪,在意大利和法国等大学接受过罗马法教育、留学归国的或是国内自行培养的法律专业人才,人数众多,汇流成了职业上的法学团体。由于各领地的法院推行传统的日耳曼法,罗马法尚无用武之地,况且主持法庭审判的主要是未受法律教育的地方贵族,因此,这批法学专家便转而受雇于邦君的行政机构。而此时,邦国面临改革政治体制与行政制度的任务,政府机构急需借助法律专家的才识。于是,法律专家们要么在政府机构中担任邦君的顾问,要么作为君主外交谈判的代表,他们成为政府行政部门的得力助手。在这批法学专家中,既有中产阶级家庭出身者,也不乏贵族子弟。以法学知识服务国家是受到鼓励的。比如,1470年,贵族皮尔瑟默(Johann Pirtheimer)对他在意大利帕多瓦攻读法律的儿子维利巴尔德(Willibald)写信勉励说:“一位国家首相,需通过寺院法和罗马法始能成功地治理

^① 马克斯·韦伯:《学术与政治》,北京三联书店1998年版,第73页。

国家。”^①要想出人头地,就要投身官僚队伍,而当官的途径不是凭借贵族的血统,而是接受法律教育。

中产阶级也是官僚阶层的来源之一。这些有一定资产的有钱人原本从事经济或其他职业的活动,因此在任职期间不用担心经济来源,在退職之后也可以重操旧业,生活和前途无需担忧。对于他们来说,为官是另一种生活方式,比先前追随商业生活更有吸引力。比如,16世纪,勃兰登堡马克的首相大多是由中产阶级家庭出身的人担任的,像莱比锡裁缝的儿子兰普特·迪斯特迈尔(Lampert Distelmeier),在他周围形成了两个文职官员的家族联盟。这个家族联盟是以出身、教育、财产和地位结合起来的,为官僚机构提供了很多的文职官员。

领地时期,由于官员尚未集结成一个具有影响力的社会阶层,中央的权力集中不存在,官僚阶层的政治重要性也就不够突出,官员的社会来源没有明显地向某个社会阶层倾斜。16世纪末、17世纪初,随着王权意识的加强,贵族在政府机构中的地位开始上升,大批贵族挤入政府部门。一是因为受过大学教育的贵族人数在上升,他们步入仕途的机会在增加;二是由于地产经营不利,很多人被迫在国家机构中寻找生存之地。此外,由于实行地产的长子继承制,许多贵族家庭的次子无法继承家族产业,而必须谋求他业以图立足,而当官恰是他们摆脱经济困境的最佳出路。到17世纪,贵族开始越来越多地把持高层官职。因为君主在成功地剥夺了贵族作为一个等级的特殊政治权力后,还要接纳他们,把这些地方权贵拉到自己的身边,让他们担任政治或外交职务。于是,出现了一个摆脱了旧等级因素、忠诚于君主的新贵族官僚阶层,他们任职于宫廷和地方的合议制政府以及司法部门,进入了君主臣僚的行列,逐渐开始取代过去那些受过教

^① 戴东雄:《中世纪意大利法学与德国的继受罗马法》,中国政法大学出版社2003年版,第242页。

育的人文主义学者们。

绝对主义王权在普鲁士建立之后,等级受到控制但并没有被废除,等级观念和社会出身仍然是君主取舍官员的决定性要素。一般而言,贵族担任政府行政职位是有特权的。国家重要职务如各部的大臣,军事与王室领地管理委员会和县级行政长官都由贵族控制,而中产阶级出身者则大多掌握技术性较强的或内政方面的工作,像城市税务官和各级财务参议等等。但是,不同时期,由于现实政治的需要,也由于国王个人的好恶,官员的任用会有一些暂时性调整。比如,弗里德里希·威廉一世时期,王权与等级贵族之间的权力斗争十分激烈,为了打击抗命的地方贵族,保证中央权力的集中,国王曾任命一批中产阶级出身的官员担任高级职务。在地方高级法院和政府部门中贵族只占1/3,只有重要的县长职位才由贵族所垄断^①。大多数的财政局官员和总执行局的常务参议都是来自于中产阶级家庭的成员,司法部门的官员也几乎全属中产阶级。在这批中产阶级出身的官员中,大多数是受过大学教育的法律专家,他们为王权绝对主义后期“理性化”国家的发展起了主要的推动作用。弗里德里希·威廉一世在位期间,中产阶级在政府官职上得到了一定补偿,社会的流动性相对较大。

再如弗里德里希二世,在政府高级职位的任命上起用的往往是贵族,但却偏偏任命中产阶级出身的人士担任内阁要职,如艾希尔(August Friedrich Eichel, 1698—1768)、劳滕萨克(Lautensack)、库帕尔(Cöper)、施特尔特(Stellter)和门肯(Mencken)等,因为这些人比贵族更听话,而那些具有自我意识的容克贵族像波德维尔斯(Heinrich von Podewils, 1695—1760)、赫茨贝尔格(Ewald Friedrich von Hertzberg, 1725—

^① Horst Kübler, *Besoldung und Lebenshaltung der unmittelbaren preussischen Staatsbeamten im 19. Jahrhundert* (《19世纪普鲁士国家官员的工资和生活方式》), Erlangen 1976, s. 8.

1795)和策德里茨(Karl Abraham von Zedlitz, 1731—1793)等却经常顶撞国王。

然而,对王权绝对主义时期君主对中产阶级官僚的重用不能估价过头。据汉斯·罗森贝格的研究,国王给予资产阶级的竞争空间实际上是被传统的贵族分赃制度抵消了^①。何况在弗里德里希二世统治的时期,等级制度重新抬头。尽管国王宣称,官员的任用要与其职业精神和实际业绩挂钩,但实际上弗里德里希二世和贵族达成和解,对贵族的优待超过了历届君主。贵族在政府机构中的优势地位继续得到巩固,几乎所有重要的职务如大臣和军事与王室领地管理委员会首脑清一色的都是贵族,司法部门的职位虽然原则上宣布对所有等级开放,但由于原来的等级政府对国家不再构成威胁,贵族在司法界的地位反而加强了。更有甚者,连预备期官员也几乎全由贵族包揽,它表明贵族的政治特权将会世代延续。这种情况的发生是有原因的。弗里德里希二世有着根深蒂固的特权观念,他对贵族在霍亨索伦王朝战争和外交中的角色有明确定位。国王认为:“土地贵族的特权是不能受到损害的。他们保卫着国家和民族的优良特性,因此无论如何要肯定他们的功绩并保护他们。”^②在中央集权化的过程中,贵族获得实际利益,因而放弃了与中央政府的对抗,心甘情愿地为专制君主效劳,这为弗里德里希二世重新推行贵族化的用人政策创造了良机。同样重要的是,国王也意识到了官僚集团内部平衡的重要性。在这个问题上,德国社会史学者阿克哈特·凯尔一针见血地指出:“中产阶级的解放和把持国家高级职务是18世纪不可阻挡的趋势。一个独立的中产阶级官僚体制对王权绝对主义是一种威胁。为了克服这种危险,必须建立贵

① Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy, The Prussian Experience 1660—1815* (《官僚制、贵族制和独裁制度》), Boston 1966, pp. 75—87.

② Fritz Hartung, *Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung*, s. 200.

族绝对主义,重新任命贵族到最重要的行政岗位上去。”^①只有这样,保持两大竞争的社会集团之间的分裂和斗争,官僚机构联合反对君主的危险才会解除。从这个意义上说,弗里德里希二世的用人政策是对其前任的矫枉过正。

二、效率和业绩原则

18世纪末,官员选拔制度发生了重要改革,引入了考试制度。《普鲁士国家通用法》确定考试选拔人才的政策,等级制原则受到了削弱,社会流动性加大。但在此后相当长的一段时间内,君主的官员任命权并没有被剥夺。首先,因为《普鲁士国家通用法》具有僵化特点,也包含着矛盾。从本质上说,它要保护等级制度和维护君主权威,因而实际用人时,等级出身和个人好恶还在起很大作用。其次,当时的国家法学说仍然为君主选择和任命官员的权力辩护,主张君主权力不能完全让渡于考试委员会,而应对考试实行有效控制。对贵族的任命仍然是国王的主要选择。1803年,弗里德里希·威廉三世还在内阁令中声称:在(政府)缺少能人的情况下,放弃贵族而向市民等级倾斜是有害的^②。

对等级制度的真正冲击是由法国大革命带来的。1799年,普鲁士的一位大臣对一位法国客人说:“你们自下而上的革命将会在普鲁士自上而下的渐渐发生。……几年后,普鲁士不会再有特权阶级了。”^③革命的震撼是巨大的,尤其是拿破仑法国的直接军事占领,对普鲁士贵族家庭的特权地位造成了严重威胁。国家处于危亡之际,官员的选拔和任命再次

① Eckhart Kehr, *Zur Genesis der preussischen Bürokratie und des Rechtsstaates. Ein Beitrag zum Diktaturproblem* (《普鲁士官僚制度和法治国家的起源》), in: H.-U. Wehler (Hrsg.), *Moderne Deutsche Sozialgeschichte* (《近代德国社会史》), Köln 1976, s. 38.

② Horst Kubler, *Besoldung und Lebenshaltung der unmittelbaren preussischen Staatsbeamten im 19. Jahrhundert*, s. 8.

③ Friedrich Meinecke, *The Age of German Liberation 1795—1815* (《德国解放的年代》), London 1977, p. 37.

成为行政改革的关键。斯泰因和哈登堡在任职问题上倾向于选拔有才能的资产阶级官员。斯泰因特别反对传统的等级贵族,特别是易北河以东的容克贵族,因为他们对农民的压迫以及自私和狭隘性令他反感。他称梅克伦堡的容克为“掠夺者”,批评他们没有教养,只知道没完没了地要求工资和职位、特权和实惠,实在是“国家的累赘”^①。1808年12月16日,普鲁士改革者在政府公告中宣称:全体公民都可以参加国家行政工作,国家公职对各等级的“优秀分子”开放。按照公民平等的思想,国家在选拔和分配官员职位上尽量回避等级特权。从这个意义上说,1808年以后,《普鲁士国家通用法》中所保存的等级规定被取消了,至少等级优势不再受到法律保证了。19世纪是资产阶级自由主义的时代,注重效率与讲求业绩成为这个时代的原则,因而王权绝对主义时代的等级制度和社会观念受到了不同程度地制约。1850年,担任国家公职的条件被明确地写进了宪法。从那时起,从原则上讲,只要是优秀的、服过兵役的普鲁士公民,无论其宗教信仰和等级社会出身,也不论其年龄长幼均可申请担任国家公职^②。从此,贵族对官职,尤其是高级官职的垄断特权丧失了,资产者和其他社会出身者通过个人的学识和才能进入了政治领域。

1832年,《奥格斯堡汇报》刊登了一篇文章,亲普鲁士的作者乐观地宣称:现在国家的生命力几乎毫无例外地来自于资产阶级!这个国家不是由贵族统治的,三个重要大臣,即财政、军事和司法大臣全由资产阶级担任,更具有决定性的

① Heinrich Heffter, *Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen* (《19世纪德国的行政自治:思想和制度史》), Stuttgart 1950, s. 102.

② 根据法律规定,坐过监狱的、不遵守《市民荣誉法》的没有资格担任国家公职。国家公职人员是否出生于普鲁士,法律没有明文规定;外国人在普鲁士任职要由国王、个别情况下由部门主管特批。与宗教事务有关的国家公职,必须由基督教徒担任。Ludwig von Köne, *Das Staatsrecht des preussischen Monarchie* (《普鲁士君主国国家法》), Bd. 3, Leipzig 1883, ss. 416--419.

是所有政府行政、财政和司法参议也都无一例外地来自于资产者家庭^①。该作者的观点并不夸张,因为至少在改革以后的那段时间里它反映了实情。的确,人们可以看到,这个时期在行政岗位上资产阶级的比例在稳步上升:1794年是75%,1800年77%,1806年78%,解放战争^②后资产阶级和新贵族的比例还在增加。1820年左右,资产阶级占据了政府3/4的岗位^③。以后这个势头被遏止,随着欧洲“复辟”势力的回潮,普鲁士的贵族也在“复辟”的旗帜下重新获得了他们曾经失去的在高级行政岗位上的职位。虽然1820—1845年间资产阶级就职于省长和行政区主席岗位的比例从原来的平均75%降到了67%,贵族则从25%升至33%^④,但资产者任职于省和地方一级行政岗位的人数却仍保持在半数以上:1831年为53%,1841年52%,1852年55%^⑤。50年代的所谓“反动时期”^⑥，“浪漫”国王弗里德里希·威廉四世(Friedrich Wilhelm IV, 1840—1861年在位)坚持“君权神授”的传统观念,重新依赖宫廷亲信的统治,与官僚尤其是资产阶级官员之间的关系恶劣,他千方百计剥夺资产阶级官员在重要行政岗位上的任职权,但资产阶级的势力并没有因此被

① Reinhart Koselleck, *Preussen zwischen Reform und Revolution*, s. 434. Anm., 155.

② “Befreiungskrieg”,指1813—1814年德国反对拿破仑统治的民族解放战争。

③ Wilhelm Bleek, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland in 18. und 19. Jahrhundert* (《从财政学到法律教育:18、19世纪德国高级行政官员的大学学习、考试和培训》), Berlin 1972, s. 156.

④ 各省的情况有所不同,在东普鲁士省资产者的比例从89%降到76%,相反在波森省则从57%上升到82%,下降幅度最大的是西里西亚,从79%跌落到45%,而在西部省份则差不多保持不变。参见 Reinhart Koselleck, *Staat und Gesellschaft im preussischen Vormärz*, in Otto Büsch (Hrsg.), *Moderne preussische Geschichte*, s. 389, Anm., 36.

⑤ Reinhart Koselleck, *Preussen Zwischen Reform und Revolution*, Anhang 4, s. 689.

⑥ 指1850年到1858年“新纪元”之间的这个阶段,因背叛1848年革命的精神,出现了相对的反动。

摧毁。60—80年代俾斯麦执政,首相与皇帝威廉一世(Wilhelm I, 1861—1888年在位)在用人政策上意见不一,在与政府官员关系紧张的同时,仍然没有忘记给予资产阶级比以往任何时期都更多的机会。俾斯麦要利用大资产阶级和新财阀服务于他那巩固君主制国家的战略目标。只是在他下台后,贵族和贵族的垄断地位才再次被重申。

50年代后,还出现了另一个有趣的新现象,除了受过教育的阶层继承传统,继续成为官僚队伍中的有生力量外,工商业资产者进入政府机构的人数也在增多。而在早期,他们即使在经济上受惠于官僚自由主义的经济政策,但在社会上却与官僚机构保持着距离。比如卡尔·霍普(Karl Hoppe, 1812—1898),柏林一家机械厂的厂主就曾拒绝担任西里西亚煤矿的行政职务,因为他像其他的工业家一样“不想依附官职的恩惠而生存”^①。但是现在,在意识到财富并不能买到相应的社会地位和政治影响后,工商业资产者,特别是莱茵地区的大资产阶级开始进军国家公职岗位。在安排好产业的世袭接班人后,他们至少会把子女中的一个送到权力部门,希望借助财富与权力的联合达到追求社会特权的目,同时也企求与官场的结合以保证自身生存的经济安全。这样的情况在19世纪的下半叶并不少见。结果,在政府的高级领导岗位上,开始出现大资产阶级内阁,如俾斯麦执政早期的自由派鲁道夫·贝尼希森(Rudolf von Bennigsen, 1824—1902)内阁。在俾斯麦当政的后期,即所谓的“帝国的第二次重建时期”(die Zweite Reichsgründung),工业集团向政府权力部门的渗透表现得更为明显。在这些高居权力中心的人中,很多是著名的银行家和实业家。

其他社会成分得益于普鲁士国家的教育体制和考试制度的开放性,在官僚层中所占的比重也逐步增加。只是不同

^① Eda Sagarra, *A Social History of Germany 1648—1914* (《1648—1914年的德国社会史》), London 1977, p. 293.

于工商业资产者家庭的子女,他们参加官僚队伍的主要动机是为了获得一个稳定的职业和一份不薄的薪水。以哈勒大学为例,法律系注册的学生中出身于手工业者和农民家庭的人数比例:1768—1771年为7.4%,1820—1822年为12.9%,1832—1836年是11.6%,1850—1854年则是10.6%,而同时期来自贵族家庭者只分别占到13.1%、16.4%、10%和15.7%^①。虽然这当中不乏有些学生是想借助大学文凭为以后在其他行业中就职增添社会光彩。从20—40年代,低收入者家庭的子女如潮水般涌入大学。当时的一位观察家这样写道:“在城里,没有一个面包师、制鞋匠或裁缝不送自己的儿子上学,好为将来获得国家公职做准备。”^②在哈勒,来自下层的学生占在校生总数的1/3^③。19世纪50年代,由于社会经济的普遍活跃,就职行业的扩大和诱惑力的增加,尤其是在经济领域,这个阶层入仕的比例有所下降。但工业高涨以及随之而来的巨大就业市场并不是在短期内可以建立的,它至少要经过一代人的时间才能完成,何况人们观念的改变还需要更长的时间。因此,竞争国家公职相当残酷,其剧烈程度可以从以下数字得到反映:从1835年到1840年,100个职位的竞争者多达220—260人,有些部门一个岗位就有10—20名的申请者^④,司法岗位一直供过于求。在省和地区一级,司法官员的位置1820年为898个,1831年降到476个,到1849年也仍然没有超过500个,但法律系学生人数却在不断增加,1820年夏是3144人,1829—1830年冬增加到6160人,法律系也从938个增加到1628个。1839年、1858年,司法大臣两度发出“给法律专业学生的通告”,并恳请他们的家长和监护人,注意劳动市场的紧张状况,劝阻子女不要在大学学

① Bernd Wunder, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, s. 56.

② Ernest K. Bramsted, *Aristocracy and the Middle Classes in Germany* (《德国的贵族和中产阶级》), London 1937, p. 42.

③ John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 13.

④ Hans-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 2, s. 306.

习法律^①。在这些司法职位的竞争者当中大多数都是普通家庭的子弟。

当然,官僚的社会构成除了贵族、资产阶级和其他社会成分之外,其内部也会发生自我繁殖和增员的现象,而且所占的份额会越来越多。奥托·莫斯特在对普鲁士高级官员的经济和社会状况作了一番统计后认为,19世纪官员队伍的补充相当大的一部分来自于职业官僚家庭^②。奥托·欣策也以为官员自身是创造官员后续队伍的主要力量。法官的儿子成为法官或律师,行政官员的儿子就职于政府行政部门,甚至是中央或地方的同一业务部门,这类情况非常普遍,也是十分正常的。这在王权绝对主义早期是考虑官员退休后能够保障家庭必要的经济来源,以后则是重视经验和技巧的传递会有助于官员业务水平的提高。当然,维持官僚阶层内部共同的价值观念也是考虑的因素之一,工作责任心和对事业的雄心壮志通过言传身教通常也是可以传递给下一代的。事实上,按照欣策的分析,官员家庭的子弟对经济竞争往往缺少兴趣和能力,相对而言,在同样的起点上,让他们经营商业、企业和地产并不会比这些行业的子弟更为成功。而进军国家公职则不同,姑且不论那些缺乏能力的官员子弟,在相同的个人能力和教育水平下,现存的社会关系网可以为那些官员子弟的成功申请职位创造良好条件^③。哈勒大学1820年法律系学生的一份注册登记表证明:至少有一半准备将来进入国家公职的学生来自于官僚家庭!而在柏林大学,正在接受教育的未来国家官员中的大多数也是出自官僚家庭或社会地位相当的其他职业家庭^④。

① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 250.

② O. Most, *Zur Wirtschafts- und Sozialstatistik der höheren Beamten in Preussen* ((普鲁士高级官员的经济和社会统计)), München u. Leipzig 1916, s. 38f.

③ Otto Hintze, *Der Beamtenstand*, s. 101.

④ John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 26.

三、贵族的战略地位

资产阶级官员在人数上的增加并占据多数并没有改变贵族官僚在政治和社会中的优势地位。究其原因,泛泛而言是国家政治体制没有发生根本性变革,具体分析则是由于这一时期贵族对国家公职的爱好有增无减。如果说他们以前参加公职还有逼不得已的成分,那么现在则是对权力和地位的心往神怡了。因为在遭受法国大革命的冲击后,经过普鲁士的农业改革,世袭贵族无论在数量上或财产上都在削弱。本雅明·康斯当认为在普鲁士要找出 500 名贵族(指依靠地产为生的传统贵族)是很难的^①,塞缪尔·拉因也以为贵族地产“在道德和实体上都永远被消灭了”^②。因此只有在国家的政治力量中,在传统统治制度的基础上,依靠巨大而有力的社会公职团体,贵族的影响才能继续。对于贵族来说,国家公职就是他们新的“私有财产”。斯泰因-哈登堡的改革恰恰没有破坏传统主义的国家政权结构,19 世纪欧洲自由民主主义之风在普鲁士吹拂的结果,也只是政权以一种自由主义者能够接受的形式出现。因此就具体的岗位分配而言,人们清楚地发现,在国家的重要职位上旧等级制度的残余保存完好。一般来说,官位越高,贵族所占比例就越大。重要岗位上官员的任命,君主也总是尽可能地首先考虑世族和地产所有者。1820 年,内阁成员完全由贵族组成,资产阶级家庭出身者问鼎大臣职位是从 30 年代才开始的。1842 年,《莱茵报》整理了一份国家行政机构中资产阶级和贵族的权力分配情况表,很具有说服力^③:

① Benjamin Constant, Samuel Laing, *Preussen, der Beamtenstaat in seiner politischen Entwicklung und seinen sozial-ökonomischen Zuständen* (《政治发展和社会经济状况下的普鲁士官僚国家》), Mannheim 1844, s. 13.

② Benjamin Constant, Samuel Laing, *Preussen, der Beamtenstaat in seiner politischen Entwicklung und seinen sozial-ökonomischen Zuständen*, s. 74.

③ Hans-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 2, Anm., s. 836.

总数(单位:名)	贵族(单位:名)	资产阶级(单位:名)
大臣 12	9	3
各部司长 9	6	3
省长 8	7	1
枢密参议 24	20	4
国务参议 49	27	22
公使 30	29	1
行政区政府正副主席 28	20	8
高级法院正副院长 48	19	29
县长 306	234	72

可见,重要的职务如大臣、省长、行政区政府主席和县长等均由贵族把持,像博德施温(Bodelschwingh)、普特马克(Puttermark)、波萨多夫斯基(Posadowsky)、奥伦堡(Eulenburg)等古老的贵族家族长期以来都在提供大臣职位的理想候选人。外交领域更是贵族的独家天下,因为据说贵族比平民更了解外部世界,也比他们中产阶级的竞争对手更热衷于外出旅行。1848年革命之后,普鲁士国王对重要职务上官员的任命更向贵族一方倾斜,以确保其统治的万无一失。这样的局面直到19世纪末20世纪初也仍然维持着。1888—1901年,普鲁士62%的县长、73%的行政区政府主席、83%的警察局长是贵族。20年后,普鲁士的37个行政区政府主席中23个是贵族,481个乡长中268个出身于贵族,12个县长中贵族占11个^①。可见,王权绝对主义的国家结构和社会等级只是松动了,但没有完全废除。

惟一的例外是在司法领域,高级法院正副院长的职位分配贵族和资产阶级分别占19名和29名。当然这种情况的形

^① 约翰·洛尔:《皇帝和他的宫廷:威廉二世与德意志帝国》,杨杰译,北京大学出版社2004年版,第188页。

成有其历史和政治的原因。从18世纪开始,由于以地方法院为堡垒的地方等级在与君主专制政权的斗争中逐渐丧失了行政权,行政机构的社会声望日渐提高,行政部门开始成为贵族后备力量的蓄水池。这个时期,中产阶级虽然也开始转向行政岗位,但高级职位的大门却仍然对他们关闭。十八九世纪之交,在司法和行政部门任职的贵族和中产阶级人数基本持平。然而,19世纪初的改革使情况发生了变化。行政机构在行政权之外又获得了立法权,行政官员自诩为“进步的使者”,以“政治家”自居,这种意识随着行政机构在国家政治中中心位置的确立变得更强烈了。而与此同时,司法部门的权力则退缩到只剩下司法审判权。不仅如此,对行政部门的法律审判,司法部门也是无权过问的,因为行政有自己的法律机构——行政法庭(Verwaltungsgericht)。行政官员在国家中的地位和作用俨然凌驾于司法官员之上!结果,自18世纪以来,担任司法职务就不再是国家公职申请人的最佳选择,法官和律师的社会来源也就在很大程度上发生了变化,那些来自于资产阶级中下层的子弟开始占据了贵族和资产阶级上层腾出来的位子。至于司法部门中的低级职位,大多都由社会下层来承担。

有一种情况需要特别指出,这个时期所说的贵族官僚已经不纯粹是旧式的、依靠土地为生的传统贵族了。官员姓氏前的“冯”(von)并不一定代表18世纪以前传统的土地贵族,而是、甚至是相当多的一部分指与土地贵族(Landadel)无关的“职业贵族”(Dienstadel或Amtsaristokratie)。他们生存的基础主要是其所担任的官职,而不是越来越有限的地产。弗里德里希·威廉一世的多数大臣像克罗茨(Ehrenreich Bogislav Creutz, 1670—1733)、克劳特(Johann Andreas Krautt, 1661—1723)、卡奇(Christoph Katsch, 1665—1729)、博登(August Friedrich Boden, 1682—1762)、马沙尔(Marschall)、图勒迈埃尔(Wilhelm Heinrich Thulemeier, 1683—1740)等均是新贵。据美国学者约翰·吉利的统计,1794—1806年,

普鲁士高级行政和司法官员中超过 1/3 的贵族实际上是“新贵族”，他们的家族从 1700 年以来一直担任国家官职，因而被授予贵族头衔^①。暴发户丹克尔曼（Dankelmann）家族 17 世纪后期进入政府部门服务，获得贵族称号，他们借助于自己的地产，从 1695—1825 年为国家提供了四个司法大臣^②。还有一些中产阶级家庭出身的官员，因为与贵族通婚也成为贵族队伍中的一员。比如著名的劳赫家族，通过与毛奇、莱韦措、布吕尔和俾斯麦等家族的联姻，为 19 世纪的普鲁士提供了七个将军和一个作战部长，而原先他们只是彼得教堂村一位教师的后代^③。由于共同为国家服务，土地贵族和职业贵族的界限往往混淆不清。事实上，无论是土地贵族还是工业权贵，随着时间的推移，逐渐地融入了官僚阶层，他们代表的是官僚阶层自身的利益。

19 世纪的普鲁士官僚阶层，其社会构成根据时代的要求发生了重要变化，资产者和其他社会阶层的优秀分子进入了官僚阵营，即使是贵族官僚也不再全部是纯粹的土地贵族，官僚队伍获得了新鲜血液的补充。但是，旧时代的许多特征仍然保留下来。斯泰因-哈登堡改革所改造的是作为权力表现方式的行政机构，而不是权力本身。宪法保证公民的就职权，但执行宪法和解释宪法的却是国王。君权至上，作为君权支柱的贵族也就不会受到触动，因此官僚阶层中人员组成的变革至多只是治标的一种形式。它迎合资本主义时代对人才的要求，因此本身就是维护自身统治的权宜之计。

① John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 30.

② Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy, The Prussian Experience 1660—1815*, p. 81.

③ N. von Preradovich, *Deutsche Führungsschichten in Österreich und Preussen 1804—1918*（《1804—1914 年奥地利和普鲁士的领导阶层》），Wiesbaden 1956, s. 127.

第四节 官僚阶层的社会和经济状况

一、阶层内部的鸿沟

在官僚阶层的内部,社会差别很早就存在。王权绝对主义时期,官员的出身不同会产生待遇上的差异。官员升职、加薪时,贵族官员占尽便宜。比如升职年龄,贵族官员平均27岁,而中产阶级家庭出身者为42岁。对待同样犯错的官员,中产阶级官员比贵族官员受到的惩罚更为严厉。前者喝酒过多,有被解职的危险,而后者有个良好的家世,打牌、喝酒照样晋升。但是,早期官僚阶层的内部并不存在我们今天意义上的等级的差别。虽然在18世纪时官员已经出现了高低之分,但只就其角色分工和工作性质而言。弗里德里希·威廉一世以及弗里德里希二世都认为,在高、低级官员之间不存在原则性的区别。因此,低级官员凭借自己的天赋、才干和对国王与职责的忠诚在原则上完全可以得到正常晋升。事实上,国王也鼓励官员从低级职位干起,弗里德里希二世就相信:基层能培养出优秀人才,他们对国王不会产生反感。当时实行“见习生”制度,一些受过教育的年轻人作为低级职员在地方行政部门工作,以后再提拔他们到重要的高级岗位上。许多军事与王室领地管理委员会的参议也都是从这些人中选拔上来的。由于晋升渠道的相对畅通,低级岗位是走向高级岗位的起点,高、低级官员之间没有固定界限,低级官员也就不会受到无端的等级歧视。

然而这样的状况并没有维持太久。变化出现于18世纪末、19世纪初,到19世纪上半期,高、低级官员之间在历史上逐渐形成的等级界限,便以法律的形式被严格地确定下来,在人们的观念中形成了固定模式。普鲁士最终出现了现在意义上“低级官员”(Subalterne Beamten)的概念,与此相对,“高级官员”也就具备了特殊的等级内涵。据考察,有三个方

面的原因要对这个变化负责。

第一,普鲁士官阶制度的确立。1817年2月7日,普鲁士颁布《官阶条例》。该条例规定:官员被划分成高级和低级两类。高级官员均拥有参议(Rat)衔。位于大臣之下的各部高级官员分三等:一等官为各部首脑或主管,如公使馆首席枢密参赞、首席枢密司法参议和首席政府枢密参议。属于该等级的还有国家审计总署署长、柏林最高法院院长、邮政总局总长、各省省长、内阁枢密参议和首相办公厅常务参议;二等官为常务参议,如公使馆参赞、高级枢密司法参议、高级枢密政府参议和高级枢密财政参议。属于该等级的还有各省行政区政府主席、高级法院院长和审计署署长;三等官是枢密司法参议和政府参议,副省长、制币厂总监、银行和对外贸易部主任,县长、乡镇长、县和市法院院长及大城市警察局长均属于这个等级。省合议制政府官员分成五等:省长、厅长,其后是处长、参议,最后一级为高级候补官(Assessor)。

其他非参议衔官员均被列入低级官员之列,分成四等:一等是在各部工作的职员,如公函秘书、值班主任、会计、出纳、档案管理员、检查员和办公处主任。他们与政府和高级法院的高级候补官属于同一级别。第二等为就职于县政府的初级候补官(Referendar)和见习生(Auskultator)。第三等是县政府中的低级官员,以及各部办公处秘书和办事员。最后一等为县政府办公处秘书和办事员。官阶的确定从此使低级官员与其他国家官员之间的等级关系以法律条文的方式明确下来。

第二,大批下级军官和伤残军人充斥官僚队伍,尤其是低级岗位,败坏了低级官员的声誉。

弗里德里希二世统治时期废除了国家对烟草的垄断经营权,致使一大批官员失业,同时,西里西亚战争又造成了伤残军人数量的大幅度增加。战争结束后,21万士兵中有大约6万人解甲归田。为了解决失业、伤残、退役“三管齐下”的社会问题,政府在1799年7月30日发布内阁令,指示各部大臣

要“尽可能安置伤残和退役人员”，特别是在安排财会、办公室和档案保管工作时首先考虑伤残和退役人员^①。其实，在文职工作中优待伤残和退役军人的事情早在18世纪30年代就开始了，1799年的法令只是对此加以明文规定而已。结果，原来的“见习生”制度受到了影响，因为法律禁止这些年轻人长时间的在低级岗位上锻炼，以便腾出位置照顾那些伤残军人和失业的烟草官员。19世纪二三十年代，对伤残军人的照顾甚至延伸到长期服役的老兵和下级军官的身上。1820年8月7日，弗里德里希·威廉三世发布命令：下级军官在服役9年（1835年又延长至12年）后可以要求在省与县行政部门获得低级职位^②。这些握有“民事供养证明”（Zivilversorgungsschein）的下级军官应聘的惟一条件是具备“书写准确清楚，正确记录口授内容，熟练计算”的能力。这样一来，低级职位中那些不需要专业知识和技术的工作，比如只负责抄抄写写的文书和杂役等工作开始全部为伤残和退役军人保留，其他具备一定技术要求的工作像办公室事务、财政预算等按规定也要空出50%的位置。政府每周公布“空缺职位名单”，由职业介绍所负责，向军人候补人员（Militäránwärter）通报，以便后者提出就职申请。一旦申请人的个人条件符合岗位要求，“军人候补人”便成为“职位候补人”进入试用期。在3个月的试用期内，候补人继续靠原来的军人薪俸维持生活，待试用期满，合格者根据岗位特点成为终身制或合同制职员。这一制度被称为“军人候补人员”制度，后来又被叫做“服役十二年士兵”制度（Zwölfender）。它从普鲁士向德意志帝国推广，因为据说只有这样才能保证军队中下级军官有充足来源。

^① Wilhelm Naudé, zur Geschichte des preussischen Subalternbeamtentums, (“普鲁士低级官员的历史”) in: O. Hintze (Hrsg.), *Forschung zur Brandenburgischen und preussischen Geschichte* (《勃兰登堡和普鲁士历史研究》), Bd. 18, Leipzig 1905, s. 9.

^② Bernd Wunder, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, s. 58.

军人忠于职守、工作勤奋,但没有受过良好教育,习惯于简单地接受命令,缺乏工作能力,文牍主义和形式主义的作风开始在办公室和财会部门蔓延,它导致了低级官员整体工作水平以及随之而来的社会地位的普遍下降。这种现象的发展,正如当时普鲁士某位官僚制度的批评家所抱怨的那样,是与“哲学精神背道而驰的”。

但是,官阶制度的建立和军人大批充斥底层职位,并未完全辱没低级职位的名声,也没有使之立刻受人歧视,因为将来升任高级职位的见习生现在仍然还在低级岗位上工作。如何把这两类低级职位区别开来,政府及时采取了相应措施。1820年8月7日的内阁令规定:县政府中的低级职位(注意不是国务院和中央政府中的低级职位!)由下级军官中的伤残军人担任。这样就把就职于低级职位的见习生和下级军官分开了。1825年12月31日内阁令又进一步对现行地方机构进行改组,即把地方低级岗位分成两个等级:秘书和候补人员。1827年10月31日又补充规定:那些只要求基本生活保障的下级军官只能定职于低级岗位的第二档,即候补人员的位置上,将来可以凭个人的工作能力决定其是否提升到第一档。而申请受聘低级岗位第一档的则应当接受过相对较高的学校教育。为了保证地方政府的低级官员晋升高级职位的通道不致堵塞,政府还专门为前者设立了培训学校,受训后的低级官员被称为“文职候补官员”(Civilsupernumerare),可以申请地方政府办公室的高级职位,如负责文件处理的秘书和办公室主任等。对文职候补官员所受教育程度的要求并不亚于申请国家高级职位者,他们的地位与申请高级职位的见习生相等。这样做的目的是要在一定程度上消除高级官员和低级官员之间的鸿沟。

然而,这样的改革并没有从根本上改变低级岗位整体地位下滑的趋势。军人继续限定在低级岗位上,如果他们有能力,最多不过是晋升到低级岗位的第一档。下级军官从低级岗位向上流动的道路被封死了。另外,培训学校的计划在实

际操作中失败,因为缺少全国统一的培训方案,各省难以协调一致,一些有实际工作经验但缺乏学校教育的低级官员也进入了高级职员行列,一套能够保证低级官员社会声誉的培训程序最终没有建立起来。

决定高、低级官员之间严格界限的最后,也是关键性的一步是中学教育体制的根本变革。

18世纪末,在普鲁士高级官员的选拔中引入了国家考试制度,由于对知识水平的重视,大学文凭成为申请晋升高級职务的前提。从原则上说,年轻人在高级政府部门任职之前先要接受大学教育,有大学毕业文凭,然后通过国家考试,只有合格者才能就职高级岗位,但是,那时有没有中学毕业文凭并不是绝对必要的条件。普鲁士从1788年开始实行中学毕业考试制度,但中学生没有毕业文凭虽然不能享受奖学金,却仍然可以上大学,参加国家考试,在政府部门求职。1834年,情况发生了变化。上大学和参加国家考试必须要有人文中学(Gymnasium)毕业考试的合格证明,即“Abitur”,也就是说申请担任国家高级职位者必须接受过人文中学正规的古典教育。与此同时,要想获得“文职候补官员”资格者却只需一般中学的毕业文凭。虽然拥有人文中学毕业证书的人也可以进入“文职候补官员”之列,但他们轻易不会去应聘。结果,那些只受过国民学校教育的,只具有普通中学文凭的人不仅就任于低级职位,更重要的是对他们的教育和智力要求在不断降低。原来专为低级官员升职所设置的“培训学校”,现在也不起作用了。低级官员无论如何不能晋级高级职位,只有其后代通过大学学习才能具备打入高层的资格。一些能干的低级官员就这样丧失了晋升高級的机会。普鲁士政府的一位司长曾经惋惜道,他认识的一些低级官员完全可以胜任司长之职。然而,造化弄人!

当然,初级候补官员和见习生是低级官员中的例外,因为他们都是受过高等教育的,就职于低级职位是将来晋升高級职位的准备阶段或临时阶段。他们在官级上被列入低级

官员的行列,但与真正意义上的低级官员存在着本质区别。

这样,在官僚这个社会阶层中分出了两个小的阶层,归根结底,它是由教育和知识水平来区分的。对高级官员接受教育的要求在加强,而另一方面,对低级官员的知识要求却在降低。渐渐地,高级官员变成了有教养的阶层,它的工作对“社会具有重要性”;而低级官员则被看成是缺少教养的那一类,是笨拙的执行日常事务的办事员,只能从事“简单的和机械性的工作”。普鲁士内政大臣罗豪(Gustav Adolf von Rochow, 1792—1847)称低级官员只有“愚蠢的奴才的智力”(beschränkter Untertanenverstand),在当时引起了极大反响。它折射出高、低级官员之间的隔膜已经从单纯的职位之分发展为社会观念的巨大差异,甚至包含着人格的贵贱之分。高、低级官员之间的鸿沟从此难以逾越。

而在两个小阶层的内部又继续分出了一个个的亚阶层。在高层官员的内部,比如,高级行政官员与高级司法官员之间存在着不同,大臣与一般高级官员之间、年长者与年轻人之间也有区别,它们的形成有政治、历史、社会出身、所受教育甚至资历的原因。而在低层,受过普通中学教育者和未受教育者同样存在区别,前者往往垄断低级职位中的较高位置,在社会价值和生活态度上他们更愿意模仿和靠近高级官僚层。后者则屈居最底层,干些跑腿、打杂之类的工作。因此,在低级官员中,人们还习惯于再区分出中级官员(mittleren Beamten)和下级官员(Unterbeamten)。

二、官僚的经济生活

官僚阶层内部的等级差别不仅表现在所受教育的程度、社会地位和职务的高低上,在经济生活和物质待遇上同样也反映出鲜明的差异。显然,工资的等级差距惊人。它表现在高、低级官员之间,比如1800年,军事与王室领地管理委员会主席的年收入最高可达3000塔勒,而下级职员的生活费只有

50 塔勒^①。高级官员的平均工资达到低级官员工资的 15 倍。遇到不景气的年份,中、下级官员的经济处境往往很尴尬。1800 年 11 月,拿破仑战争期间,普鲁士由于战败,国家财政紧缺,物价上涨,下级官员(指 Unterbeamten)的生活水平急剧恶化。一年 50 塔勒的工资还不够买 2000 公斤的黑麦,以至于国王不得不向他们颁发津贴卡,执此卡者在指定的面包房每天享受一磅面包售价 4 芬尼的补助,此面包价格为当时市价的一半^②。这个时期,柏林有 1500 名政府办公室信使和抄写员与穷工匠一样靠救济过日子。

为了缩小官员间工资的等级差距,特别是改善低级官员的生活状况,普鲁士实行特殊的工资制度改革。办法是削减高工资,1000 塔勒减少 10.5%,1000 塔勒以上每 100 塔勒扣除 0.5%。这样,8900 塔勒的最高工资将被削减 50%。工资差别缩小了。此后数十年间国家也一直在努力调整高、低级官员之间的工资差距。考虑到国家的财政状况,普鲁士官员的工资调整大都分阶段进行。首先照顾下级官员,其次是中级官员,最后才考虑高级官员。完成一次工资改革往往需要很长的时间。比如,1867 年下级官员提高工资,第二年轮到中级官员,到 1872 年所有官员工资普遍提高 15%。同样,1891 年下级官员工资增加 15%,而 6 年之后,1897 年,中、高级官员才实现了提高 10% 的目标。总的来说,普鲁士的工资调整自 1825 年建立固定工资制以来,始终遵循着这样一个原则,即保证低级官员的基本生活需求。因此,像 1800 年那样的窘境此后再未在低级官员中发生。19 世纪,普通人家的父母喜欢把女儿嫁给交通邮政部门的助理们,这个做法是明智的,因为老丈人们心里明白:女婿不会发大财,但也决不会让女儿挨饿。

其实,在高级官员的内部,差异也同样存在。比如同是

① Eda Sagarra, *A Social History of Germany 1648—1914*, p. 266.

② Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 265.

政府参议,最年轻的与最年长者之间的工资差距也可高达3倍多,分别为800塔勒与2600塔勒。在高级官僚层内有一种不成文的规定,无论级别高低,都要保持与本阶层相称的体面。这种“体面”指的不仅是个人的道德修养和行为模式,更包括穿衣打扮和生活方式,它是社会交往中约定俗成的规则。显然低级官员是无此必要的,他们所接受的教育程度低,也没有高级官员那样的社会尊严需要维护,日常生活中不需要购置时髦的衣服和漂亮的家具,消费水准自然会低得多,简朴对他们无疑是一种美德。所以对于这些低级职员来说,工资虽不比手工学徒多,但生活还是将就得过去的。最苦恼的是那些将来准备晋升高职位的见习生、初级和高级候补官员,他们在候补和见习期间不享受任何工资待遇^①,尽管政府偶尔也会因为他们完成一些特殊任务而给予一定的津贴作为补偿,但杯水车薪。何况,政府又严令禁止有偿兼职,他们只能依靠父母或亲戚的资助维持生活,但因为有义务维持必要的社会“体面”,所以常常遭受贫困的侵扰。

从19世纪40年代开始,普鲁士受通货膨胀的长期困扰,食物价格增长了两倍,住房、穿衣和供暖等不可缺少的生活必需品也都在飞涨,中、下级官员的生活水平开始急剧下降。年薪240—360塔勒的官员,2/3或4/5的收入要用于基本的生活开销,即使能够享受部分社会特权,也无法解决经济上入不敷出,许多人负债累累。德意志帝国后来的两位首相俾斯麦和霍恩洛厄(Hohenlohe-Schillingsfürst, 1819—1901)^②,早年作为候补官员都曾为债务所困。至于那些高级官员,基本生活虽然未受干扰,但要保证子女的正常教育,在公众面前保持应有的尊严,自然要精打细算,费尽一番心思。官场的应酬和公认的必要消费的确是当时的工资所不能承担的。如果继续沿袭官僚圈内的生活方式,负债也将在所难免。

① 不带工资的候补官员制度一直维持到20世纪。

② 霍恩洛厄,1894—1900年任德意志帝国首相兼普鲁士总理大臣。

普鲁士从1825年开始实行财政紧缩政策,为了继续节省行政费用,控制国家公职的规模和官僚队伍的膨胀,官员的初级候补期延长到4至5年,高级候补期从30年代的6.6年延长至50年代的10.4年,这对那些原本就已是捉襟见肘、债务缠身的候补官员来说无疑是雪上加霜。这些人中的很大一部分来自靠固定工资收入的家庭,候补期每延长一年对于他们来说都是一笔不小的负担,即使他们候补期满,谋到了职位,相当长的时期内也难以从生活的困顿中复原。选择当一名政府官员犹如一场赌博,因为在漫长的候补期内重新选择新的职业并不划算。不是每个人都能像俾斯麦那么走运,他有个好的家境,在官场上耗尽钱财后还可以回到庄园继承家业。再度返回官场后,又能把有限的财产进行合理的投资,一方面花钱和高级官员在饭桌上交往,为以后当官铺路;另一方面在贵族圈内借债,在那儿找到发迹的跳板。无法统计有多少候补官员在得到正式职位之前因身体衰弱、精力耗竭而死。里尔(W. H. Rehl),德国的一位社会问题研究专家,在1850年的一期《德国季刊》上发表了一篇文章,提出普鲁士的低级官员、候补官员、学校初级教师和手工工人等都属于“受过教育的无产者”^①。

年轻官员往往害怕步入婚姻的殿堂,结婚的平均年龄普遍滞后,30岁前绝不会考虑婚姻大事,以至于未来的新娘泪水涟涟,而岳父母则怒火中烧。即使早早结婚,也大多靠娘家的嫁妆为生。当时四五十岁当新郎的绝不在少数。据莫斯特统计,杜塞尔多夫市29位政府法律参议中有9位40多岁结婚,5位则过了50岁“高龄”。10%—16%的已婚参议是50—60岁结婚的。鲁道夫·德尔布吕克(Rudolf Delbürck, 1817—1903),后来德意志帝国首相办公厅主任,58岁才踏上红地毯^②。但他不曾抱怨,因为他发现自己并不是特例。另

① Eda Sagarra, *A Social History of Germany 1648—1914*, p. 266.

② Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 255.

一位司法候补官鲁斯(Loos)则不愿沉默,他为自己的身世忍不住发出了悲怆地呐喊:“难道法官注定要独身?”^①因此,不能简单地说“当官意味着发财”,至少在普鲁士不是这样。人仕对于那些低级官员来说和从事其他职业的人一样,不过是获得了一个谋生的饭碗。

官僚阶层的内部在社会和经济地位上的分裂往往发展成政治问题。这种情况在18世纪时受到限制,因为在王权绝对主义的统治下,官僚的自我意识较为薄弱,对王权的依附性较强。另外,由于经济的相对稳定,官僚内贫富分化现象尚未失控,官僚的心态相对平和。但是,19世纪的政治风云变幻莫测,自由主义思想广泛传播,官僚的政治意识,尤其是年轻一代的政治意识逐渐觉醒,内部的不公正很容易就转化为矛盾的焦点,并且与国家激烈的政治斗争互相呼应。在高级官员的行列中,论资排辈现象的过度化引起了两代人之间的相互抵触。官员升职靠的是工作年限——工龄,当然如果运气好,如上司退休或病故空出了位置,提职也就会早一些。工资的多寡也和工龄挂钩,实行的是工龄工资制度(System der Dienstaltersstufen)。一般熬到50岁,工资才能达到最高水平。但这些制度真正操作起来却并非如此简单,因为国家财政拨款的工资总额度是按照岗位编制而定的,数量固定,因此,原则上聘任新人必须在前任官员退休和编制空缺时才能进行,但情况往往是很多官员在年轻时就职,等待他们退休需要时日,而同时又不断会有新的后备力量补充进来。事实上,在各部的许多年轻参议40岁就已经拿到了最高工资,而其他入却要等到60岁才能享受到50岁的待遇。

权力的大小自然也与年龄相关。1830年,高级候补官员甚至被剥夺了在合议制政府中的表决权。而与此同时,他们却和其他官员一样要审阅大量的公文,参与修改和制定政府决策,国家却不必为此花一分钱!据1863年的一份高级候补

^① John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 60.

人员请愿书披露：柏林有 3/4 的政府事务是由候补官员完成的^①。至于出身社会下层的官员，晋升高级职位的几率一般很小，这不仅有经济上的原因，也是等级观念作祟。即使最优秀的法学专家从下层跃升大臣职位也是不大可能的。一般而言，社会下层进入国家政府部门往往要通过几代人的努力才能实现，这就极大地伤害了年轻人的荣誉感，挫伤了他们的积极性。老一代官员维护资历制度，因为资历象征着荣誉，是凝聚职业阶层的重要手段，而年轻一代则主张官僚制度应该建立在个人业绩之上，这显然符合资产阶级时代的效率原则。在这种氛围之下，经济的拮据状况就容易成为爆发不满的突破口。1848 年革命从某个角度可以说是由普鲁士官僚制度内不平等的弊端所引发的。

自 50 年代以来，普鲁士经济发展迅猛，工业和商业急剧扩张，工商业阶层的收入状况大幅度改善，相形之下，普鲁士官员的高工资（与其他阶层相比）丧失了优势。1858 年，在官员的强烈呼吁下，普鲁士进行了新的工资调整。虽然工资提高幅度不大，但高、低级官员间的工资差距却在继续缩小，因为高层官员的工资基本维持不变。50 年代的改革有效地缓解了革命前官员内部的经济矛盾，以及由此产生的政治冲突。

19 世纪的最后三十年，一直到 20 世纪初，官员的经济状况仍不乐观。1872 年，普鲁士国家统计局局长恩斯特·恩格尔(Ernst Engel, 1821—1896)发表题为《普鲁士国家公职人员劳动价格》的文章，揭示了这样一个事实：官员靠工资投资教育难以维持收支平衡，当官入仕是不合算的买卖！进入 20 世纪，官员的经济地位更是大不如昔。从表面上看，自 1820 年以来，大臣工资增加了 20%，省长 17%，行政区政府主席 40%，政府参议 103%，但与此同时，肉价自 1850 年以来涨了

① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 251.

200%，小麦价格比 1820 年提高了 165%，有时甚至达到 184%^①。官员工资的实际购买力戏剧般地下降了。

总的来说，普鲁士官僚的经济状况相对于社会的其他阶层是稳定的，但在官僚阶层的内部，差异仍然巨大。而不同的时期，每个家庭的生活状况也会因人而异。

① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 269.

第二章 官僚阶层的制度规范

近代普鲁士官僚阶层是一支与众不同的专业队伍。跟同时期欧洲的其他国家^①相比,它具有较高的素质和效率,既有职业技术专长,又有良好的道德素养。官僚的职责和义务受到法律的严格规范,它的地位和特权受到国家法律的保护。当然,更突出的是,官僚阶层的职业道德内容注重“忠诚”、“廉洁”、“纪律”、“服从”和“恪尽职守”等方面的培养,官僚的选拔则强调“知识”和“教育”原则。这些特点的形成既源于普鲁士社会历史现状和政治文化传统,也是“人为”的产物。

普鲁士不同于南德各邦,特别是巴伐利亚,它在制定一部完整的《国家公职人员法》方面相对落后,很长时间内仅满足于按《普鲁士国家通用法》中那些对官僚制度还很不够的条文来办事。后来所做的屡次调整,也不是以正式立法,而是以政府条令或公告的形式来补充完成的。虽然1851年,普鲁士颁布过一个《官员法》(Beamtengesetz),但真正的实施还要拖到德意志帝国建立之后,由帝国颁布一部完整的《帝国官员法》来贯彻。然而即使这样,普鲁士官僚制度也仍然接

① 英国的文官制度建立于19世纪的50—70年代,1853年的《诺斯科特—屈维廉报告》奠定了这个制度的基础。而法国自拿破仑以来则一直实行官员任命制度。在现代公务员制度产生之前,尽管西欧国家处于议会民主制度之下,但由于官员任用依靠“政党分赃”的原则,官员的素质受到一定的影响。

近马克斯·韦伯所描述的那种纯粹的理想类型^①。

官僚制度并非一成不变,它是随着历史发展的进程而变化的。普鲁士历史的特点在于它常常能抓住时代的脉搏,官僚制度的发展也是如此。它形成于王权绝对主义时期,发展在19世纪自由资本主义的时代。从18世纪到19世纪,普鲁士国家经历了经济制度和社会制度的变迁,受到了工业化、民族运动、人口膨胀和知识增长的冲击。尽管国家政治权力的本质未变,但政治制度至少在形式上经历了从王权绝对主义到君主立宪主义的转变。国家在新形势下寻找新的精神支柱,官僚制度也会作出相应调整,以保证它与时代的接轨。老毛奇(Helmuth von Moltke, 1800—1891)说:“自君主制国家建立以来,普鲁士没有跳跃和革命,但却永不停息地平静发展和进步着。”在官僚制度上,革命性的变化没有发生,但进步的成分却也随处可见。

第一节 官僚的法律地位和社会特权

官僚作为国家的代表,作为社会的管理者,首先需要获得某种特定的地位,法律的和社会的地位,树立它的威望,然后才能有效地行使它的职权。行政和权威密切相关。对此恩格斯作了精辟分析:“官吏既然掌握着公共权力和征税权,

63

① 在马克斯·韦伯最纯粹的类型中,行政管理班子的整体是由单个的官员组成的。他们必须是:1. 个人是自由的,仅仅在事务上服从官职的义务。2. 处于固定的职务等级制度之中。3. 拥有固定的职务权限。4. 根据契约受命,即建立在自由选择之上。5. 根据专业业务资格任命——在最合理的情况下,通过考试获得的、通过证书确认的专业业务资格。6. 采用固定的货币薪金支付报酬,大多数有权领取退休金。诚然在有些情况下,主子方面有权解聘,不过官员方面也总是有权辞职的。薪金首先依据官员等级分级,同时也根据职位的责任,此外还根据“身份地位”的原则。7. 把他们的职务视为惟一的或主要的职业。8. 可看清自己的前程。职务升迁根据年资或政绩,或两者兼而有之,取决于上司的评价。9. 工作中完全同行政管理物资分开,个人不得把职位占为己有。10. 接受严格的、统一的职务纪律和监督。参见马克斯·韦伯:《经济与社会》,商务出版社1998年版,第246页。笔者认为,韦伯的官僚制正是在德国行政理论的基础上发展起来的。

他们就作为社会机关而凌驾于社会之上。从前人们对于氏族制度的机关的那种自由的、自愿的尊敬,即使他们能够获得,也不能使他们满足了;他们作为同相异化的力量的代表,必须用特别的法律来取得尊敬,凭借这种法律,他们享有了特殊神圣和不可侵犯的地位。”^①在普鲁士,尽管官僚法律地位的获得经历了漫长的过程,但是官僚的社会特权很早就得到了保障。

一、废除随意解职权

官僚的法律地位不是生来就有的。领地时期,他们只是统治者的私人仆役,与统治者之间形成的是主仆关系,不受任何法律的管辖。后来受罗马法的影响,同时由于大学中广为传播的人文主义思想,官僚与其雇主之间的关系开始有了法律形式,形成了私法上的契约关系,但先前的家长制特征仍未消失。在这种私法关系下,君主通常根据自己的喜怒哀乐任命和解除官员的职位,君主有权安排仆人就职,当然也就有剥夺其职位的自由。普鲁士绝对主义王权建立之后,为君主服务的政府官员获得了一个固定称呼——“君主仆人”(Fürstendiener)。从词义上不难判断,私法关系的特点继续保留着,但是作为主人的君主,特别是明智的君主,此时却开始意识到官员对于他本人以及王权绝对主义国家的重要意义。大选侯弗里德里希·威廉声称:官员一旦受聘用就会受到安全保障,他不会“不加考虑”地解除官员职位^②。弗里德里希一世以降,君主随便解除官员职务的情况进一步得到有意约束。德国史学家们公认,在实际生活中的普鲁士君主并非滥用职权的暴君。例如,弗里德里希·威廉一世在训练士兵时以粗野暴虐而闻名,但对待犯错的官员却多是批评而非

① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第172页。

② Harro-J. Rejewski, *Die Pflicht zur politischen Treue im preussischen Beamtenrecht 1850—1918* (《1850—1918年普鲁士官员法中的政治忠诚》), Berlin 1974, s. 14.

降罪,他指示要“首先进行口头批评,让他们亲耳听到抱怨和指责”^①。弗里德里希二世在1786年的政府令中表示,“如果没有过失和渎职,不会解除和驱逐那些正直的官员”^②。在通常情况下,政府的高级官员,尤其是老资格的官员,他们的工作经验备受重视。此外,为了节省退休金,国王也往往不愿意解除他们的职务,而是让其终身在职。对于下级官员,因为实行品行表制度(Konduitenliste)^③,由上级对下级的业绩和品行每年进行评估,考察其是否准确地服从命令,再加上上级照顾,也很少会有官员因为不称职而被革职。

然而,作为“君主的仆人”,尽管享受各种特权和君主的有意保护,官员的政治地位从原则上说还是缺乏保障,因为他们毕竟是君主统治国家的工具,按照弗里德里希·威廉一世的说法,他们只是一群“听君主的哨子跳舞的人”。君主完全可以依据个人的判断和好恶随心所欲地治罪于官员,即使是高级官员,往往也会因触犯法律与规章而遭受羞辱和怒斥。弗里德里希二世经常挂在嘴边的话就是:“安静,听我说!”“听着!”“快决定!”“一群笨蛋!”“蠢驴!”等等^④。受气的“仆人们”必须忍受君主突如其来的暴怒,要学会阿谀奉承和低三下四以求自保,以至于有些人还学会了“掩盖自己的真实生活,要阴谋、搞欺骗、做两面派”^⑤,否则等待他们的将会是革职、监禁和流放。这种情况在弗里德里希二世及其后继者治国时期并不少见。对于官员来说,最可怕的当然是被无缘无故地解职,因为一旦解职,生活立刻陷入困境。没有法律保障的地位总归是不牢靠的。普鲁士恰恰缺少关于官员解职的法律,君主是惟一的裁判人,他的个人意愿决定着

① Otto Hintze, *Der Beamtenstand*, s. 90.

② ebd.

③ 关于“品行表”制度将会在本章第二节中做具体介绍。

④ Georg Holmsten, *Friedrich II* (《弗里德里希二世》), Hamburg 1969, s. 138.

⑤ Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy, The Prussian Experience 1600—1815*, p. 94.

官员及其家庭的命运。

18世纪末,官员的地位有了较大提高。其重要表现就是官员与君主之间的私法关系让位给了官员和国家之间的公法关系,同时君主的解职权开始受到法律限制,官员的地位在一定程度上获得了法律保障。这些进步既是官僚为维护自身权益展开斗争的结果,也是欧洲法治国家和启蒙思想的传播在普鲁士宫廷和政界发生共鸣的产物。时代的进步对官员地位的改善提出了新的要求。

第一,官僚阶层从18世纪开始逐渐懂得寻求法律保护,并得到了社会的积极响应。这种情绪是伴随着官员在政治中权力的不断增长而来的,因为18世纪的发展表明了这样一个事实:官员在普鲁士国家日益复杂的行政事务中变得越来越不可缺少了。这种自豪感增强了他们理直气壮地向君主要求法律保护的信心。1719年,德国海尔姆斯泰特(Helmstedt)大学的法律学教授奥古斯丁·莱瑟(Augustin Leyser, 1683—1752)借助学生的论文发表了自己的观点^①。他在论文的最后一章中直截了当地提出:君主是否有权,或是在什么样的条件下可以解除官员的职务?虽然莱瑟始终相信君权中应该包括解除官员职位,甚至不需要任何程序解除官员职位的自由,但他却朦胧地意识到了解职会直接威胁官员的生存。这种直觉并不是凭空产生的,而是作者在长期的实践中得来的。作为法学家,莱瑟在日常生活中接触到了官员解职后立即遭致贫困的各种不幸案例。

莱瑟以后,社会舆论逐渐转向支持给予官员职位以应有的法律保护。有关君主解职权的报道不断出现,此类案件的审理也不断增多。1764年,卡塞尔上诉法庭审理的一个案件颇具代表性。原告——一位律师,是被告——领主私人法庭的法官,由于他同时在另一处谋职,而这家恰恰与被告之间

^① 德国教授借助学生论文表达个人观点是当时的一种学术风气。莱瑟后来曾被歌德称为时代思想的“开路先锋”。

存在过节,于是原告被解除了职务。参加此案审理的三位法官在法庭上产生了意见分歧。首席法官虽然意识到解约会使原告名誉受损,经济陷入困境,但仍然强调雇主解聘雇员的权力。第二、第三位法官则持相反意见,否定雇主在没有正当理由的情况下具有解职权。审判的结果是原告败诉,但败诉的主要原因不是因为承认雇主有权解除雇员的职务,而是原告已有第二份工作,生活有足够保障。

在德国到处传播着的要求官员获得终身职务的强烈呼声,在普鲁士也产生了同样广泛的社会影响。

第二,启蒙主义思想和理性主义国家法学说的形成。1716年,尤斯图斯·伯默尔(Justus Henning Böhmér)对君主解职权提出了质疑,最早为官员解职问题的讨论奠定了理论基础。18世纪末,美国通过革命建立了共和政体,而法国革命摧毁传统君主制的成功实践也为人们提供了新的理论思考:国家形式是可以多种多样的,它不是由某个人,既不是君主也不是总统来代表的。如此一来,“君权神授”——王权绝对主义的信仰就失去了理论基础。国家变成了一切问题的中心,君主是国家的“首脑”,官员则是国家的公仆。1792年,一本题为《国家和国家公职人员之间关系》的小册子出版了。从题目不难看出,“精神基础”发生了根本变革。“君主仆人”现在受到启蒙思想的冲击,被骄傲地改称为“国家公职人员”(Staatsdiener)了!官僚的概念出现了新的含义。以前官僚是属于君主的,现在则属于国家。尽管国家这个概念很抽象,它实际上还是以君主为代表的,但从当时的舆论来看,似乎不应该再是统治者个人的附属品。官职不属于宫廷,也不是世袭的,过去君臣间的私法关系要让位于官员与国家之间的公法关系。小册子的作者绍夫尔特(J. M. Seuffert)是吕内堡(Lueneburg)宫廷和政府事务参议,他认为:“通过工作合同,国家公职人员获得在其岗位上为国家持续工作的权利。

这个合同国家不能单方面废除。解职是违法的。”^①显而易见,莱瑟在18世纪初曾经小心翼翼、朦朦胧胧提出的观点,绍夫尔特现在则是作为信条来表述了。与此同时,还有另外一位国家法学者尼古劳斯·戈诺尔(Nicolaus Gönner),他的思想在普鲁士引起了共鸣。戈诺尔反对通过合同建立君主与国家公职人员之间的关系,他不讳言君主的委任和解职权,但同时却提出了要把国家机构转变为法人的想法。他想让君主和官僚都成为国家机构的有机组成部分,通过这种办法来缩小君主和官僚之间的距离。绍夫尔特和戈诺尔的思想,在普鲁士社会,特别是在官僚阶层中颇有市场。

第三,来自于统治者上层的改革思想。精神基础的变革当然是与那个时代密切相关的。18世纪末,普鲁士效仿法国掀起了一场“以温和专制主义精神维护被发现的臣民人道尊严的运动”^②。启蒙精神在官员阶层,在知识界,也在君主的心中激发了理性主义的热情。弗里德里希二世信奉启蒙主义,在一篇名为《政府形式和君主的职责》的论文中,他把自己等同于最卑微的臣民,因为无论是君主还是臣民都是“人”。弗里德里希二世强调国家而非君主个人作为主体的神圣意义,认为国王是王国的第一审判官、军队总司令、首席财务官、首席大臣,他代表国家履行职责。“君主就是国家”的说法不再提了。尽管人们不知道国王是否从观念上真正改变了对“君主仆人”的看法,但从表面上看,他认可“国家公职人员”的称呼,因为现在国王宣称自己就是“国家的第一公仆”了,而且他还主张实行“以法治国”,要为普鲁士制定一部完整的法律大全。

由于国家现在是君主考虑问题的中心,而国家这个共同体似乎又不是由君主来代表的,那么对于官员的解职问题,

① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 170.

② 马克斯·布劳巴赫:《德意志史》,第2卷上册,商务印书馆1998年版,第518页。

君主自然不能再顽固地坚持其绝对权力了。1787年3月16日,国王颁布法令,规定:“国王的仆人,如果其工作不再需要,或与此相关的条件不再存在,不可能完全不受损失地继续保留,因为一些岗位的设立由于工作本身的特点只局限于某一时期。”^①这个规定看似是为国王的解职权申辩,但实际上却可从中窥知国王已不再强调解职权的绝对性了。在弗里德里希二世的推动下,普鲁士开始制定有关国家律法,并最终在他去世以后的1794年,在斯瓦雷茨的主持下颁布了《普鲁士国家通用法》。对于这部国家法典,法国思想家和政治家托克维尔(Alexis de Tocqueville, 1805—1859)认为,它所依据的原则在很多方面类似于法国1791年宪法《人权宣言》中的精神^②,而普鲁士的一些官员也欣喜地夸奖它“真正具备了《金玺诏书》^③的智慧”。说法的确有些夸张,但毫无疑问,该法的精神基础是启蒙思想的理性原则。关于官员的地位问题出现了这样的变化,第一,承认官员与国家之间的公法关系,它取代过去统治者与官员之间建立在私法基础上的主仆关系。“国家公职人员”从此正式替代了“君主仆人”这种显然有辱人格的称呼。第二,作为受公法管辖的国家公职人员,其解职要按法律程序进行。《普鲁士国家通用法》第二部分第十条关于“国家公职人员的权利和义务”中泛泛地规定:“任何文职官员不经过评估和法律程序不得免除其职务。”^④这就保证了国家公职人员不再依赖国王的恩宠,从而有可能摆脱宫廷的阴谋。

① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 142.

② 转引自 Hannsjoachim W. Koch, *A History of Prussia* (《普鲁士史》), New York 1978, p. 143.

③ “Golden Bull”, 又译为“黄金诏书”, 1356年“神圣罗马帝国”皇帝查理四世颁布的帝国大法, 它以立法的形式确定了德国诸侯, 尤其是七大选侯的特权, 并消除了教皇对德意志政治事务的干涉。因钐用金玺, 故而得名。

④ Hans Hattenhauer, G. Bernert (Hrsg.), *Preussisches Allgemeines Landrecht von 1794* (《1794年普鲁士国家通用法》), Frankfurt/M Berlin, 1970. 凡以下所引用的国家法条文均出自该书。

不过,国家法存在着保守的一面,官员法律地位的确定并没有一步到位。因为首先,官员解职所需的法律程序原则上只对司法人员有效。它规定:“司法岗位上的渎职者只有由上级法院或相关的地区政府经过调查后才能判罪或解职。”这就确定了在处理司法官员和行政官员问题上的区别。在法制国家的思想中,司法人员的独立性最为重要。其次,对非司法部门的行政官员,如果必须解职,它只在官员听政会后,由国家参议院(Staatsrat)集体作出决定,法庭对此不需发表任何审核意见。而国家参议院代表的当然是国王的意见。至于那些直接接受国王委任的官员,参议院在作出决定之前还要对委任书进行再次核实。这也就意味着,参议院必须顾及国王的面子,国王的个人意见必须尊重。可见,官员被随意解职的危险性虽然减轻了,但还非常有限。

二、官员地位的法律保障

官员地位从私法向公法的过渡并没有完成,18世纪末,君主放松绝对解职权为以后开了一个好头。1803年,德意志神圣罗马帝国在拿破仑军队的打击下轰然倒塌。2月25日,“帝国总决议”宣布解散原帝国直属教权国、城市和骑士领地,大批领地官员被解散。他们的去留问题引起各邦关注,官员解职问题再度成为政治热点。对此,决议第59条作了明文规定:目前所有教会国家、帝国自由市、宫廷宗教和世俗公职人员、现役和退休军官,由于政府解散而失业者,包括地方官员,因为行政区域的重新划分而丢掉职务者,可以继续终身享受现有官级、全额工资以及相关待遇。否则,应在一定条件下向其支付赔偿金,以便他们根据个人才干和知识特点另觅职位。至于那些愿意继续在原行政区定居的或不愿意接受新任命的官员,是否领受退休金则听其自便。显然,在整个德国范围内形势已经逐渐变得明朗:不能随意解除官员职位,即使解除,也必须考虑他们解职后的经济状况,给予妥当安排。

进入19世纪,在德国政局变化的大气候下,普鲁士继续朝着确定官员法律地位的方向努力。斯泰因-哈登堡的改革着力于国家行政体制的重组,尤其重视公民参政的道德力量的培养,因而忽略了官僚法律保障体制的建设问题。在制定国家公职法的问题上,改革没有超越王权绝对主义时代,但1808年12月16日的条令还是重申了《普鲁士国家通用法》中官员解职的有关条文,从而进一步保证了官员不会因君主的专断而解职。1817年,处理官员解职问题的最后裁决机构——国家参议院得到彻底改组,其成员除各部负责人外,增加了不属于行政机构的官员——最高法院主席,从而使官员解职的程序增添了更多法律色彩。19世纪20年代迈出了更大的步子。1822年4月12日内阁令规定:除国王亲自任命的高级官员^①,其解职要由国家参议院作为最后仲裁机构来决定,普鲁士其余的官员均由国务院自行处理。1823年2月21日内阁令又进一步规定:官员解职要首先在有该官员参加的情况下评估其工作,然后由国务院两名大臣(其中一名是司法大臣),提交有关解职报告,而后再行决定。如果该官员是由国王任命的,国务院必须向参议院通报决议,由参议院最后决定官员的去留^②。这两项规定是官员摆脱君主独裁的重要步骤,它在程序上加强了官员任职的安全。参议院的部分权力转给了国务院,从此,决定大多数官员命运的解职权就由受国王控制的参议院转移到了遵循法律规则的法人手中。

71

三四十年代,政治情况变得复杂了。1844年3月29日,

① 国家官员一般由国王任命,部分亲自任命,部分则委托最高行政机构或省级行政机构任命。中央和省级机构的参议由国王本人颁布委任状,所有法官由国王任命。低级官员如政府财务出纳、林务官、建筑监工、土地和水资源管理人员、省税收管理人等则由国家各部门负责人或省长任命。参见:Ludwig von Köhne, *Das Staatsrecht des preussischen Monarchie* (《普鲁士君主国国家法律》), Bd. 3, s. 407.

② 以上四项条令均可参见:Horst Kübler, *Besoldung und Lebenshaltung der unmittelbaren preussischen Staatsbeamten im 19. Jahrhundert*, s. 25.

普鲁士分别颁布了两个针对行政和司法官员的《惩戒法》(Disziplinargesetze)。在官员刑事法之外,又增加了触犯纪律条规的惩处。对司法官员进行行政处理显然违背了《普鲁士国家通用法》中司法独立、法官不可解职的基本原则,把司法官员和行政官员一视同仁了。虽然此时没有规定官员站错“政治立场”属于犯规行为,但对何种行为属于违反规章制度却又缺乏界定,结果,含糊的法规为专制性的注解留下了空间。事实上,这个时期由于受到欧洲自由主义思想的影响,在普鲁士掀起了宪法斗争的高潮,相当一批官员尤其是高级官员卷入甚至领导了民主斗争。普鲁士政治的混乱状态和统治者保守派对革命的恐惧,使得在官员解职问题上政治忠诚与否成为首要的考虑因素,国家领导无论是自由或保守分子都倾向于以政治信念和政治中的表现来决定官员的去留问题。1849年7月10日和11日的两份《紧急惩戒法令》(Erlass der Notdisziplinarverordnung)是分别对司法官员和行政官员作出的处罚规定,其第二部分“关于官员勇气”的第20条表明:“官员不忠于职守、丧失职业勇气或加入敌对党派反对国家政府必须革职”^①。因此,如果说1844年法令关注的还只是惩戒那些因道德和职业原因而犯错的官员,那么现在对官员的政治惩戒则占据了主导地位。对国家的高层领导如大臣、省长等,国王出于政治原因可以暂停他们的职务,也可以调动其工作岗位。王权绝对主义时期君主的官员解职权又在一定程度上死灰复燃了。

1848年12月对最高法院枢密参议本尼迪克特·瓦尔德克(Benedikt Franz Waldeck, 1802—1870)的戏剧性审判就是一例。1848年革命中,瓦尔德克作为激进左派参加了议会。11月9日政变,国民议会被强行从柏林迁往勃兰登堡,遭到了瓦尔德克的坚决抵制。1848年风暴平息后,他被告知解除

^① Harro-J. Rejewski, *Die Pflicht zur politischen Treue im preussischen Beamtenrecht 1850—1918*, s. 25.

法官职务,但遭到拒绝,因为根据普鲁士司法独立的原则,任何对司法人员的惩戒均可视为无效。政府欲动用刑事诉讼程序,但又缺少刑事审判的足够证据。1849年瓦尔德克以谋反罪被捕,又因原告在案件审理时材料出错,审判最终不了了之。瓦尔德克被当庭释放并官复原职。

1848年革命之后,官员是否解职以及如何解职的问题有了进一步的法律规范,尤其是1850年1月31日,普鲁士颁布宪法,成为宪政国家之后,情况更有所改观。1844年3月29日的《惩戒法》因为明显损害了“法制国家”的原则而受到严厉抨击,在三月革命后丧失了法律效力。7月10、11日《紧急惩戒法令》中的内容也从钦定《宪法》第86条中删除了。撇开行政官员不谈,司法官员的法律地位得到明显加强。根据《宪法》第87条,法官可以终身在职;法官永久或暂时解除职位只有依据法律所规定的理由并通过判决才能执行;违反法官意愿的停职、调职或提前退休必须依照法律条文来进行;禁止行政干涉法官的法律地位。在此基础上,普鲁士于1851年5月7日颁布了司法官员《惩戒法》,对法官渎职、非自愿调职以及强迫退休等事项作了明确规定。其实,对行政官员也是如此,尽管国王仍然掌握着官员的任免大权,但任免必须按照法律程序进行。《宪法》第98条规定:国家行政官员的法律地位应由立法来确定,要避免他们被无辜地解除职务。虽然这样的立法从来没有颁布过,但1852年7月21日法令却详细规定了行政官员被调离以及强制退休的具体条件。1852年法令的有效性一直延续到1937年。

一般而言,普鲁士官员如果没有犯罪或违反纪律,他们在聘任期内便不可解职,不提出辞职申请的便可终身在任,提出辞职的则随时可获批准,正常情况下,继续保留其原有的级别和头衔^①。经过两个世纪的努力,官僚的法律地位最

^① 普鲁士的官员既有官阶,也有官职。前者代表级别、地位、资格和报酬,后者代表权力、岗位责任和义务。辞职或退休,官阶(级别和头衔)继续保留。

终得以确定。

三、官员的司法和纳税特权

解职权斗争的胜利是19世纪普鲁士官员地位提高的重要标志。其实,在官员法律身份确定之前,他们在其他方面所能享受到的特殊优待并未受到影响。法律身份界定的只是君主与官员之间的关系,它与官员特权的获得并无时间上的承接关系。所以说,官员享有的特权并不一定和官僚法律地位的获得齐头并进。无论是在王权绝对主义的政治条件下,还是在法制国家或宪政国家的政治制度中,普鲁士的君主们始终明确一个原则:官员对于他们及其国家具有非同寻常的意义。稳定官员的社会地位,维护官员的荣誉如同维护君主的权威,巩固国家的基础,两者之间密切相关。黑格尔后来把普鲁士君主对官员重要性的感性认识和自觉行为上升到抽象的理论高度,美化它是为了国家和人民的崇高利益。“受权执行国家事务的人员得到普遍的国家权力的保护,可以免受其他方面的侵害,不怕被管辖者因私人利益等受到与之对立的普遍利益的损害而产生的私人激情”^①。

君主在授予职位头衔和级别上表现得十分慷慨,官员在接受委任的同时也就获得了与其职位和头衔相称的特权。特权和责任是相生相伴的。

首先是司法特权。国家官员是不能受辱的,国王期望他的官员们受到百姓的尊重。比如,波茨坦的一位市民被控亵渎神灵、侮辱君主和市长,弗里德里希二世知道后明确表示:“他亵渎上帝但上帝不认识他,他骂我但我宽恕他。不过,他冒犯了我的市长,我却要判他四个月监禁。”^②国王显然对官员偏心,亵渎上帝和侮辱国王可以无伤国家大雅,但蔑视作为君主和国家代表的官员将直接危及国家的长远利益。国

^① 黑格尔:《法哲学原理》,商务印书馆1961年版,第313页。

^② H.-J. Schoeps, *Ungeflügelte Worte* (《未曾引用的名言》), s. 88.

家事务在任何情况下都不得受到干扰,波茨坦市民当然要受到惩罚,他所犯的是“侮辱国家公职人员罪”(Beamtenbeleidigung)。

在司法方面,普鲁士沿袭罗马法的思想即君主不受法律束缚,并由此推理出君主仆从也不受法律的管辖,所以国王的官员可以享受“司法等级特权”(Gerichtsstandsprivilegs)。这就意味着官员如果犯罪,就既不受城市法庭也不受地方私人法庭的判决,而是由国王全权处理。当然,这样做并不是说官员可以不受任何制裁,保证官员的司法豁免权并不一定是一种奖赏,因为我们不能肯定国王对官员的惩处就一定会比城市法庭或地方法庭更温和。国王这样做的目的只是不想让官员受地方利益机构的影响,而只对他本人负责。对官员的司法庇护十分流行,以至于18世纪初,由于官员犯罪案例堆积如山,法学界还专门有学者就官员犯罪问题进行讨论。比如前面提到的莱瑟教授,在文章中就曾特别提到过这个问题,他强调官员的人性,即他们和普通人一样都会犯错误,同时他也提出:官员行为是否合法必须由法律来判定,因为君主政治不是无法无天的暴政,君主的仆从也应该受到法律的约束。

18世纪末,随着官员与君主之间法律关系的转变,官员不可能继续堂而皇之地躲避国家法律的制裁了。1797年3月3日,国家为新省份——新东普鲁士省颁布条令,规定官员玩忽职守要提起诉讼,依法追究刑事责任,赔偿工作中造成的损失。1808年12月26日,该法令向全普鲁士推广。但是,在实际操作中法律条文却没有被严格遵守,实际上上级行政机构保留了决定权,它有权通过预审(Vorfrage)决定当事官员是否存在渎职,触犯法律,并在此基础上决定是否对他启动诉讼程序。1842年5月11日,普鲁士颁布法令,确认了上级行政机构在官员犯罪问题上预先判定的特权。可见,行政官员犯罪在某种程度上仍然独立于司法管辖之列,惟一的变化是现在的官员不像王权绝对主义时期那样,对他们的

制裁从个人行为转为集体行为,从君主手中转到了行政部门手里。官员的司法特权继续变相存在!因为存在着这样一种可能性,即上级当局的判定可以使官员免于法院的起诉,上司有权为下属犯罪向司法部门提出豁免请求。普鲁士的1850年《宪法》接受自由主义的法律思想,在第97条中虽然取消了司法机构在官员犯罪问题上对行政机构的依赖,但却并没有给出提起诉讼所需要的其他条件,特别是它没有禁止法院之外的其他机构对传唤官员的预审权。根据1854年2月13日的“冲突调解法”,当司法和行政机构在判定官员渎职罪的问题上发生权限之争时,行政机构有权向“权限冲突法庭”(Kompetenzkonfliktsgerichtshof)提出上诉。而这个特殊法庭实际上早在1847年就已经存在了,当时称“权限冲突判决法庭”(Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte),它是一个半司法机构,是国家参议院的一个组成部分,由法官和行政官员共同组成,其裁决往往具有倾向性。在通常情况下,往往通过“按自己的判断来决定的问题”(Ermessensfrage)而非“按法律来决定的问题”(Rechtsfrage)确定官方对行政官员失职应负的责任,从而回避对肇事官员启动法律程序。

在获得司法豁免权和司法特权的同时,为了保证国家官员有效履行职责,国家还为他们提供了其他的等级特权,以维护官员的尊严、荣誉以及不受伤害的安全保证。《普鲁士国家通用法》第二部分第20条“关于损害国家声誉”中第5款规定:“任何人用言辞和行为侮辱国家最高公职人员,不论是在工作中或工作外,都要因伤害罪被判入狱、劳教和堡垒监禁。”如果侮辱其他国家公职人员则刑期加半,侮辱下级官员刑期延长三分之一。在普鲁士,“官员受辱”在一般人眼里如同对君主的侮辱,是一种特别的犯罪行为,这个传统一直延续到魏玛共和国时期。影响公职人员执行公务的,也必将受到刑法制裁。官员还有权要求公民遵照宪法听候差遣、为其效命。

其次是官员在公民纳税义务上享受一定优待。早期,国家公职人员免于交纳国税——等级税,但这项特权由 1820 年 5 月 30 日的政府令废除了。1822 年 7 月 11 日法令规定,官员要像其他公民那样交纳收入税和国债,但其纳税份额以工资的一半计算。官员也要负担其所在乡镇的债务,但在特殊情况下,可以以向其所在乡镇直接捐款的方式代替交纳债款,捐款的多少一般根据所在乡镇的需要,工资低于 250 塔勒的,不多于 1%,250—500 塔勒不多于 1.5%,高于 500 塔勒的不超过 2%。如果官员已向其所在乡镇提供捐款,则可以免交当年度国税和国债^①。根据 1851 年 5 月 1 日令,官员被取消了交纳国债和收入税的特权,但仍保留交纳乡镇债务时的优惠待遇。退休官员虽要照常交纳收入税,但却无需承担任何乡镇债务。

此外,王权绝对主义时期国家官员可以免服兵役,但该项规定于 19 世纪 50 年代被普鲁士宪法明确废除。从那时起,担任国家高级行政职务的必要条件之一就是服满兵役。

四、工资和养老金制度

维持官员与其级别相称的经济地位也是国家维护官员政治地位和职业荣誉的手段。官员一旦接受任命,就能享受该级别所应有的工资待遇。工资是国家赋予官员的一种权利。官员为国家工作,必须获得相应的生活资料,在这种条件下,他们才能尽职履行公务,并使其处境和公职活动摆脱其他一切主观的依赖和影响。黑格尔说:“对特殊需要的满足有了保证,就可以消除外部的匮乏,个人就不致因这种匮乏而玩忽职守以追求特殊需要的满足。”^②

固定工资制度的确定是 19 世纪的事情。早期,官员由主人豢养,衣食和居所由统治者提供。后来,随着官员群体的

① Ludwig von Köne, *Das Staatsrecht des preussischen Monarchie*, s. 494.

② 黑格尔:《法哲学原理》,第 313 页。

扩大,货币报酬成为主要的支付方式。到18世纪,普鲁士官员的收入状况仍然很难估计,因为缺少统一的工资体系,收入视岗位、地方和个人而定。收入往往由几个部分组成,支付形式也五花八门。很多官员通过本职工作赚取外快,得到不菲的附加收入。比如税务官在各地巡察和征收税款期间,可以享受免费住宿和伙食;法官办案,可以得到诉讼手续费等等,这些皆属合法收入。另外,还有像小费和贿赂等这类不定期的、正式说来也是非法的收入,它们的数目也不会太少。这些收入往往随行情而波动,或视官员个人的灵活和狡猾程度、他们对法律条文的把握、钻法律空子的水平而定。除了货币薪水,实物工资也很流行,其好处是不受通货膨胀和收成恶劣的影响,燃料、木材、谷物、畜料甚至公务住房等就构成了官员很大一部分非固定的收入来源。当然官员如果工作出色或提供了其他服务,还会得到国王额外的赏金。大批的候补官员在候补期间是没有薪水的,很多人家境并不富裕,只能依靠法庭诉讼费生活。在大多数情况下,国家往往采用公职出售的办法,用所得的钱来填补他们的亏空。根据史学家洛兹(Albert Lotz)的估计,当时下级官员和地区出纳员的实际收入有100—200塔勒,过简朴的日子已经足够了^①。而古斯塔夫·施莫勒依据当时商品价格低廉,生活简单的状况却认为这笔钱足可以让他们过上富足生活^②。至于国王们,却总认为官员的薪水不薄。弗里德里希·威廉一世把“荣誉比薪水更为重要”的说教奉为信条,一再禁止官员提出加薪的要求。

18世纪中期,君主开始有意识地规划官员的工资,逐渐废除了实物工资和诉讼费。特别是诉讼费会无形中助长贪欲,所以在科塞奇的倡导下建立了王家诉讼费基金会,统一

① A. Lotz, *Geschichte des deutschen Beamtentums* (《德国官僚史》), Berlin 1914, s. 160.

② G. Schmoller, *Preussische Jahrbücher* (《普鲁士年鉴》), Bd. 26, s. 550.

进行管理,并合理地利用它来改善法官的工资待遇。弗里德里希二世甚至废除了一贯执行的公职出售制度。受欧洲法治国家思想的影响,在弗里德里希二世时期,普鲁士官员的工资水平有了大致标准。以年工资计算:枢密财政参议为900—1800塔勒,省长1000—2000塔勒,军事与王室领地管理委员会参议不高于400、500或600塔勒,主席则为700—1000塔勒,政府参议800塔勒,秘书和档案管理员200—400塔勒,会计和办公室人员100—300塔勒,其他低级官员如抄写员和杂工则是20—70塔勒^①。总的说来,官员的经济状况相对于其他社会阶层还是比较稳定的。不过,这一时期工资的高低仍有很大的随意性,如弗里德里希二世付给中产阶级出身的内阁参议的工资往往要高于贵族大臣。

1825年,普鲁士在全国范围内推行固定工资制。财政大臣弗里德里希·莫茨(Friedrich von Motz, 1775—1830)于同年废除贵族的免税特权,并利用所得收入建立了统一的工资序列,在国家财政状况仍然困难的情况下彻底改善了官员的工资状况,并为普鲁士今后的工资改革确定了基本原则。工资等级的制定是依照这样的总原则进行的:(1)提高所有官员原来的工资水平;(2)要体现官员日常的生活开销,孩子的教育费用应计算在内;(3)维持官员与其官职相称的社会消费,包括车马费、住房补贴等等。有别于以往简单的个人职位收入,官员工资从此根据地区差异开始按组(Gruppe)进行划分,每组又分不同的类别(Kategorie),每一类别中再由低到高分出不同的等级(Grad)。国家每年为各类别调拨一定的工资款项,在官员的各个等级中分配工资。一般是在该类别中确定平均工资额,形成最低和最高工资等级。比如,最高工资为5400马克,最低工资为3000马克,平均4200马克,并以300马克为级差来分等。这样,在同一个类别中就产生了新的工资等级。工资等级的高低排序要考虑几个因素:第

^① A. Lotz, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, s. 208.

一,职位的重要程度。一般顺序是中央最高,然后才是省或地方机构。第二,职位的级别。比如在同一个部门中官员所处的位置,是主席还是成员,是高级还是低级。1817年的官阶条令规定,高级官员分五等,低级官员分四等。其中低级官员的第一等和高级官员的第五等工资水平相当。第三,工龄。一般来说,工作9年、12年、15年、18年和21年要各提一次工龄工资。下级官员达到最高工资级别一般要经过18—21年。年龄50岁者,工资原则上可以达到一生中的最高水平,因为据估算在这个年龄段官员要担负子女的大学教育费用,正是开支最大的时期。

除了固定工资以外,官员还有住房补贴、工资补助等。住房补贴从1873年开始实行,也要分级别,级别高,补贴较高;同时还要分地点。而工资补助则是针对有危险性的,对健康不利的,工作地点较为偏远的工作的一种补贴,或者是在物价上涨的情况下进行的补助。工资补助一般包括:(1)职务补助(Funktionszulage)。这是对岗位工作特别辛苦、责任重大的工种,如各部门头头、办公室主任、事务处总管、基金管理人、财会负责人和杂务主管等人的一种补偿。(2)工作地点补助(Ortszulage)。它通常针对几个比较明确的工作地点的工作人员,如在柏林、法兰克福以及在国外工作和居住者可以享受此类补助。(3)人事补助(Personalzulage)。官员调动工作时级别和工资原则上应维持原状,但因调职而岗位工资或实际工资减少的则应发给差额补助,同时还会发给一定的安家费。

暂时停职或停职期间没有遭受刑事判决的官员国家照发工资,但非全额,而称“等待任用期薪饷”(Wartegeld)。这是由1848年7月15日内政大臣下发的政府公告中规定的。该公告称:官员解职或强制退休后的生活会得到法律保障。解职或停职的官员,其停职期间的工资按官阶和工资等级从

低往高依次递增扣发,最高一档大致扣除原工资的 50%^①。后来颁布的《普鲁士宪法》第 98 条也特别强调了这样的原则,即要保证国家官员不受随意解职的侵扰并保障其收入来源。

普鲁士的工资制度经历了考验。19 世纪 70 年代,曾有人建议以年龄工资制 (Lebensaltersstufe) 代替工龄工资制,这样,同一类岗位的工资标准不与工龄而是与年龄挂钩,它既能保证年龄在 50—52 岁时享受最高工资待遇,也能保证低工资等级的年轻人每三年工资晋升一级,更重要的是它可以使那些较晚受聘的官员获得与其年龄相当的工资。但是,这一方案没有被采纳。1908 年又提出过另一个工资条令草案,要求把已婚与未婚官员区别对待,即削减未婚官员的工龄补贴。该草案同样被否决。

普鲁士的工资制度基本上贯彻了这样一种精神:职位高的官员对其资历和责任的要求也相对较高,所以官员的惟一出路是不断地晋升,并由此来改善经济和社会地位^②。

建立退休金制度也是保障官员经济地位的重要举措。官员退休,早期没有退休金的发放,所以很多人尽管工资微薄,但为了生存,一般仍然会紧紧抓住自己的职位直至完全丧失工作能力时为止。但对于服务几十年的官员,国王不会完全坐视不管,他或者会直接赐予“恩赏证”(Gnaderweis),或者会委派代表通过特殊的机构对官员的家庭财产状况进行调查,并根据官员的职务、工龄和工作业绩由国王本人酌情给予“恩赏工资”(Gnadengehälter)。这种制度显然是与官员和君主之间的私法关系分不开的,而且恩赏的多寡也要视国王的态度来定,因此是不稳定的。为了避免退休时家庭经济

^① Horst Kübler, *Besoldung und Lebenshaltung der unmittelbaren preussischen Staatsbeamten im 19. Jahrhundert*, s. 25.

^② H. Köpff, *Besoldung und Besoldungspolitik* (《工资和工资政策》), in: L. Elster, A. Weber, F. Wieser (Hrsg.), *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* (《国家学袖珍字典》), Bd. 2, 4. A., Jena 1924, s. 603.

状况突遇尴尬,还有一种不错的解决办法,即当官员年老体衰时,由一位年轻人,通常情况下是儿子、女婿或由其本人指定的某个人,取代他的工作或从旁协助其工作,并获得其工资的一部分,死后则由后者接替他的位置。但后来这种现象愈演愈烈,特别是当退休者年事甚高,完全丧失工作能力,而家人的全职工作却仍然得不到全额工资时,该制度的维持就变得十分困难了。1825年4月30日,普鲁士继《工资条令》后颁布了《养老金条例》(Pensionsreglement),把退休金制度以法律的形式加以确定。该条例规定:神职人员、宫廷仆役、教师及临时职员除外,所有领取国家薪水的公职人员在丧失工作能力后均由国家提供终身养老金。该笔款项将由国家提供补助的社会保险机构负责发放。领取养老金的条件是:官员从21岁开始计算,工作15年后,如丧失工作能力者便可由国家提供生活保障。特殊情况,如官员工作出色,能证明家庭无财产的,工龄未满15年者也可以领取养老金。该条例还同时规定:官员有义务参加国家保险,并交纳第一年工资的1/12作为养老基金。以后按工资水平上缴一定比例的养老金,400塔勒以内缴1%,400—1000塔勒缴1.5%,2000—3000塔勒缴2%,3000—4000塔勒缴3%,5000—6000塔勒缴4%,超过6000塔勒的则缴5%,但交纳总数不超过500塔勒^①。养老金额的多寡依据缴纳保险金额的多少和投保年份的长短来计算。

退休金制度处于变革之中。1872年3月27日颁布了新的《养老金法案》,领取养老金的年限缩减至工作10年以后,开始计算的年龄也提前了2年,改为19岁^②。1873年《帝国官员法》则规定,年龄满70岁、工龄达到40年或者丧失工作能力者可以要求退休,除了退休后在国外获得职位者,都可

^① Horst Kübler, *Besoldung und Lebenshaltung der unmittelbaren preussischen Staatsbeamten im 19. Jahrhundert*, s. 75.

^② ebd., s. 29.

以享受养老金安度晚年。同时,规定取消强制性保险,改由国家承担全部养老义务。

对于退休官员身后的家庭经济生活,政府也逐步作出了安排。18世纪,在奥地利和其他德意志小邦已经建立起了国家寡妇互助社,普鲁士则于1775年成立了寡妇救助机构。这原是一个自愿性的救助团体,到19世纪的上半叶则转为纯粹的国家机构。它规定:年轻寡妇年龄不超过25岁,或其子女年满18岁者,均不能享受国王的恩惠和官员的退休金。寡妇抚恤金占官员退休工资的 $\frac{1}{8}$ 。其子女在寡母生前可享受抚恤金的 $\frac{1}{5}$,死后则享受 $\frac{1}{10}$ 。该机构与养老金制度一样最初是根据个人投保原则建立的,官员要缴纳一定的保险金。1881年,帝国法律参照1805年以来巴伐利亚邦的做法,把寡妇救助从个人行为发展为社会行为,并与孤儿补助金一道,由国家出面承担,废除了原先的投保制度。1882年,普鲁士遵循帝国法律,率先实行了新制度。

由法律来保障官员及其家庭的生活进一步巩固了官员的特殊社会地位,也使得官僚这个群体像它的统治者所期望的那样,成为其他阶层仰慕的对象。能够参加这个群体象征着获得了附加在它身上的特殊利益,当然还有精神上的一种巨大满足。

第二节 官僚的责任和义务

一、责任和义务

国家在普鲁士具有压倒一切的重要性。为抽象的、理想化的国家效劳,即使是最残忍的行为,也可以解释为合理地履行责任和义务,因而也是一种荣耀。国家的含义官员必须铭记在心。官员在任职前的口试中经常回答的一个问题就是,“你所理解的国家概念是什么?”而官员的回答往往是:国家是公民的联合体,它的任务是最大可能地增进全民幸福和

保证安全。作为国家机构的组成部分,特别是在国家政治和社会中发挥特殊功能的官僚,就要承担起国家的特殊责任和义务。关于这一点,1794年的《普鲁士国家通用法》第二部分第10条第1—3款做了简明规定:

1. 官员有义务帮助维护和促进国家的安全、秩序和幸福。

2. 除了共同的公民义务,官员有责任对国家首脑忠诚和服从。

3. 官员一旦就职,根据规定就要履行誓言,热爱他的国家及其工作岗位。

忠诚、服从、恪尽职守,这些是普鲁士官员最基本的责任要求。官员在接受任命时,要向国王宣誓效忠,从王权绝对主义时代以来就是如此,这已是法定的传统。1850年,普鲁士颁布宪法,成为君主立宪制国家。从此,根据《宪法》第108条,官员在向国王宣誓的同时还要向宪法宣誓。宣誓词是这样的:“我,向全能的上帝宣誓,我属于我的恩主、普鲁士国王陛下,忠诚、服从。以我的知识和良心履行我的职责和义务。尊重宪法。请上帝保佑。”^①显然,誓言是由三个部分组成的:忠诚誓言、岗位誓言和宪法誓言。对君主的忠诚誓言是首要的,然后是岗位责任,最后才是宪法。这条规律即使在资产阶级社会到来之时也不曾改变。这就是普鲁士政治发展的特点。当然,忠诚主要指的是政治忠诚,早期还可以指主仆之间的个人忠诚,但在19世纪它则意味着官员必须是君主主义者、保守主义者,或者至少他要与进步和激进的政治思想绝缘。至于服从,除了君主之外,还要服从上级。但是不同的岗位对服从的要求不一样。司法人员在职责范围内获得了一定的独立性,从原则上说,他们可以不服从法律之外的任何权威,尽管这在普鲁士还不可能做到。行政官员也不是无条件的服从,对没有上级签署的文件或非本部门上司的命

① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 241.

令是可以不服从的。简单说来,官员必须服从法律,服从并不在于某人掌握了权威,而在于赋予官员地位的非人格性秩序。

为了使官员尽忠守职,国家不仅安排了不同级别的官职,还专门为各级官员制定了具体的可以明确遵守的职责范围。省长、行政区政府主席和县长等均要履行规定的义务。1808年12月23日,政府发布了第一个指令,确定了省长的三项职能,即管理、监督和协商。1817年又增添了执行新的考试制度的职责。1825年则继续加强省长在重要事务上的独立作用和在日常状态下的职权,提高他作为国务院代表的地位。具体来说就是:

1. 帮助建立直接职能机构即省行政区政府,并授权行政区政府主席管理行政区行政事务。

2. 在其所属省份内,监督和了解但不是亲自处理行政区政府工作,并同时指导各行政区税收工作。

3. 主持跨行政区事务,如在各行政区内建立卫生机构等安全保障设施,规划绿地,改良土地,修建混凝土街道等等,并负责与当地驻军指挥官保持联络。

4. 任教会监事会、学校校务委员会和医药委员会主席之职,并领导该类事务的具体工作。

5. 协调军民关系,在重要事务上互相通报。

6. 关注、照顾军队伤残人员,并监督负责此项任务的下属机构。

7. 在战争或其他非常状态下接管全部行政工作,安排各项事务^①。

行政区政府按日常事务划分为内务、教会和学校管理、直接税和王室土地及森林管理等部门。基金和财政预算则由财政参议负责,行政区政府主席直接领导。具体的职责分

^① Ludwig von Köne, *Das Staatsrecht des preussischen Monarchie*, Bd. 3, ss. 177—186.

工是：内务部门的官员负责土地划界，转移外来人口，公布法令条例；维护安全秩序，防范和解除社会骚动；查明逮捕盗窃犯，预防火情；负责医药流通，管理开业诊所，预防传染性疾病，建立救助机构，提供健康无害的生活用品；负责村社划分、地产分割，疏通水道，灌溉土壤；监督社团、社区、协会等社会组织和机构；处理犹太人和外来定居者的公民权事宜^①。除此之外，1825年12月31日的内阁令又为行政区政府增加了另外一些事务：如管理企业、工厂、商店，为其提供经营许可证；保证市场流通和自由；管理货币、度量衡制度、公共通讯和水陆交通；修建河流、堤坝、桥梁、港口和码头等等。其他部门官员则同样被委派了具体任务。

对行政区政府处理政务的程序，法律也作了详细规定。按照业务划分的每个部门均实行合议制，部门会议应尽可能由全体成员列席。各类事务要向政府主席汇报，以便他确定哪类事情需转给全体会议处理；哪类事情只需任命一位主管人全权负责；哪类事情则需与他本人具体商谈，并再次审核。一些重要事务或对本部门由特殊利益的事务，如预算草案、对行政部门的批评意见、所有的契约合同、所有货币支付和汇款，以及难以达成共识的事务等等均需决策之前提出报告，审议通过。

至于表决权问题，根据1817年10月23日政府令，所有政府决策原则上要通过全体会议（Plenum）或部门会议，依据多数票表决决定。每个部门成员或全体会议成员均拥有全部表决权。1825年12月31日令对此项规定作了调整：在行政区政府主席主持的全体会议上，政府参议拥有全部表决权，专业部门成员（宗教、学校、医药和建筑参议）只在与其专业相关的问题上拥有表决权，而候补官员则只能在由自己处理的业务上拥有表决权。

^① Ludwig von Köne, *Das Staatsrecht des preussischen Monarchie*, Bd. 3, ss. 187—193.

二、规章、奖励与惩戒

职责范围的明确既便于官员执行,也便于监督。当然,有了明确的分工和职权标准,并不能保证官员在执行公务时就一定能恪尽职守。关键在于如何才能让官员遵循规范,严守岗位。官员在日常工作中和普通百姓打交道,和臣民的幸福直接相关,因此对他们所承担的岗位职责要具备完全的责任心,对职责和义务的执行也必须严谨和一丝不苟。在这方面,普鲁士的历届君主,尤其是王权绝对主义时期的君主下了颇大功夫;各届政府也不遗余力地倡导官僚模范的工作作风。早期是通过家长式的严格控制和职责教育,法制国家发展以后则利用法律作为管理和督促的手段,主要方法包括制定并监督工作规章的执行,实行严格的官员惩戒制度。同时,利用奖励和物质刺激等手段激发官员的荣誉感。

首先,普鲁士官员的工作和行为受到严格规范和监督。

在王权绝对主义的鼎盛时期,弗里德里希·威廉一世颁布了一项《工作规程》,专门为总执行局和军事与王室领地管理委员会明确部门分工,确定个人职责范围。对于官员来说,每天的工作量要无条件地完成,本职工作也必须了如指掌。要不折不扣地遵守纪律,照章行事。为了便于工作,也是为了方便对官员的监督,政府的各项规章制度制定得十分详细,甚至连工作时间也有准确的安排:在职的官员,包括国王在内,夏季早晨7点上班,工作时间8个半小时,冬季8点(最晚9点)上班,工作7个半小时^①,不许迟到早退。总执行局法律顾问专门负责工作规程的实施并及时予以报告。官员的工作并不一定在办公室内完成,国王要求各省领导经常巡视所管辖区,要像军队中长官对士兵那样了解辖区的特点。对官员的监督也是无孔不入。弗里德里希·威廉一世在各

^① Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-C. von Unruh, *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 1, s. 901.

地安插“密探”，任务是汇报下级机关的工作情况，也利用军官来监督文职机构官员的工作。他还委派司法大臣冯·卡奇监督总执行局的工作。从大选侯威廉开始推行的“合议制”原则，目的之一也是为了使官员们互相牵制，防止个人专断和草率行事。因为每项政事都由大臣会议合议，在各部门几位负责人报告后共同做出决定，而参议们对其所在部门的事务与大臣一样拥有发言权，因此也就可以以多数票否决大臣。参议和大臣一道共同向国王负责。

1800年7月26日，普鲁士颁布政府条令，开始对官员实行更为严厉的“品行表”制度。品行表制度源于奥地利，皇帝约瑟夫二世（Joseph II，1741—1790）为了改善官员的道德行为，提高他们的行政能力，在1783年设计了这套制度。品行表着重考察官员两方面的表现：是否准确地按命令执行任务，是否品行公正、道德良好。各部门负责人对下属官员每年进行评估，向国王递交品行表。评估是秘密进行的，这对官员产生了相当大的威慑力。不过秘密品行表制度能否发挥预期效果是值得怀疑的，一些有识之士谴责它会损害国家公职人员的威信，也有人担心与职业无关的人际关系会影响这项制度的正常执行。弗里德里希·威廉三世即位后为了改变官场的懒散作风，继续强化品行表制度，他要求各机构领导每年上交不合格官员的名单。后来，威廉·洪堡曾建议在品行表中增加考察内容，即报告官员的学识和知识水平，当然也要附上官员突出的工作表现。虽然品行表制度从一开始就受到官员们的猜忌和抵触，但却一直保持到了20世纪初。

早期没有完整的国家律法，对官员的惩罚由国王来实施，惩罚往往很严厉。弗里德里希·威廉一世在位期间，总执行局官员上班迟到1小时罚款100杜卡登^①，无故旷工扣

^① 德语中的“Dukaten”在英语中称作“ducat”，是14—19世纪欧洲通用的金币名。此处按德文发音翻译。

除6个月工资,再犯者免除其职务。国王认为,“支付了工资就应该工作。”^①官员不能要求职位和晋升,如果对薪水不满意而提出加薪要求,将受到解职的威胁。

同样,君主对官员工作效率的要求也非常高。工作拖沓要受到惩罚。官员们上午的讨论如果超过正午1点钟,弗里德里希·威廉一世就会让宫廷御厨轮班供应工作午餐,四个主菜外加葡萄酒和啤酒,下午继续工作直至全部完成。合议制政府最大的缺点是决策拖延,办事拖拉,但在国王的警告和斥责下,工作进度丝毫不敢放慢。弗里德里希二世深谙官员懒惰的本性,他感叹道:“如果每个人都勤奋工作、尽心尽责,上午只要三个小时就可以处理完所有事务。但如果大家坐在那儿聊天、看报、散步或干些与工作无关的事情,那么手头的工作就是一天也干不完。”^②多么精彩的言论!

为了教育和培养官员的敬业精神,普鲁士的君主们往往以身作则^③。弗里德里希·威廉一世的勤勉有目共睹。他每天都要亲自处理不同的政务,不知疲倦地巡视各地,视察军队,会见各级官吏,清查财产账目,尽可能地了解各地情况。由于他的不辞辛劳,英王乔治二世(George II, 1727—1760年在位)谥称他为“公路上的国王”^④。弗里德里希·威廉一世对公文的处理相当认真,所有的报告都亲自过目,并亲笔批示。他不愿意口头处理政务,相信只有在办公室里、心气平和的状态下,他的行政才能和判断力才不至于受到破坏。在遗嘱中,老国王以自身的经验告诫儿子:“要像我这样努力不断地工作。君主能荣幸地治理国家必须事必躬亲,这样,

① Fritz Hartung, *Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung*, s. 192.

② Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy, The Prussian Experience 1660—1815*, p. 91.

③ 关于国王的“天职”和“表率”作用,大臣海尼茨在他1782年6月2日的日记中有过记载。参见 *Forschungen zur brandenburg und preussische Geschichte*《勃兰登堡和普鲁士历史研究》, Bd. 15, 1902, s. 440.

④ 艾里希·卡勒尔:《德意志人》,黄正柏等译,商务印书馆1999年版,第271—272页。

在工作中就会得到回报并不致犯愚蠢的错误。”^①1740年，弗里德里希二世登基，尽管他与父亲在基本思想上存在着分歧，但对父亲的统治经验和行政手段却全盘接受。国王对自己的职责有了新认识：君主被赋予最高权力和高高在上并不只是为了沉湎于逍遥和奢靡，不是为了讲究排场和轻视贫贱，而是要体察臣民的痛苦、社会的灾难。君主代表国家，他和民众融为一体，他的职责是促进社会的和谐，推动社会进步，为此他要倾其所有力量^②。弗里德里希二世的内阁参议路德维希·门肯（Anastasius Ludwig Mencken, 1753—1801）^③在“老弗里茨”死后曾做过这样的评论：“大多数的普鲁士君主都把亲自料理王国行政视为荣耀，而这些事情在别的国家则是由首相处理的。没有人能和弗里德里希二世相比，他在没有内阁参议的情况下可以独自操纵国家机器，发布每一道具体指示。没有他的决定，没有一个部门、一个大臣可以作出决策”^④。弗里德里希二世的一句名言就是“君主应该时刻在岗位上”^⑤。何况，连君主都称自己是“国家的第一公仆”，其他的官员哪有怠慢国事之理？对官员的管制和对政务的控制，儿子与父亲相比有过之而无不及。

弗里德里希二世死后，来自上面的苛刻控制消除了，但对官员的责任要求却丝毫没有放松。斯泰因一生都在批评官僚机构的文牍主义和老爷作风，虽然官僚制度不能如他所愿立即废除，但严格管理官僚队伍、树立官员的职业精神还是受到重视的。这一点在斯泰因的《拿骚备忘录》中有所体现。1808年12月6日《普鲁士政府令》第44条规定：“受过忠诚、热心和勤奋教育的官员，工作时必须处事慎重，保持高

① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 94.

② 这是弗里德里希二世《政府形式和君主的职责》一文中的主要观点。

③ 门肯的女儿就是奥托·冯·俾斯麦的母亲威廉妮妮（Wilhelmine Luise von Bismarck）。

④ Georg Holmsten, *Friedrich II*, s. 138.

⑤ 李兰琴：《普鲁士国王弗里德里希二世》，商务印书馆1985年版，第38页。

昂的情绪,其升职和加薪要看工作努力的程度和成绩的大小来定。上级要激发下级的荣誉感。政府和公职人员间的工作关系不是建立在雇佣合同上的,官员不是雇员,他们的职责是维护和促进国家的福利,并因此而成为国家的一员。”^①1817年10月23日的《政府令》第42条又重申:官员“要热心投入本职工作,要讲精神,保持尊严,耐心细致,不能因情绪、个性或其他私心而影响工作。总之,要以积极、热情和忠诚提供最好的服务,代表并推进整体的利益。”^②显然,这个时期的职业教育与官员法律地位的改变互相对应,它不再主张君主作为家长那样对家臣进行严厉管教,却是从官员作为国家公民与国家利益协调一致的角度来教育官员的责任心和工作操守的。旧的合议制原则经过绝大多数官员的同意,在改革后的政府中继续保留着,因为人们相信它在政府决策中能保证“智慧、深思熟虑和目标坚定”,消除工作中的不理智情绪、独断、无知、经验不足和偏向性^③。

其次,普鲁士有严格的官员惩治法。

官员惩治法是18世纪末官员与君主之间法律关系变化之后才出现的,也是王权绝对主义后期建立“法制国家”的一个表现。它把对官员的监督管理权从统治者个人手中交到了国家法律的手里。《普鲁士国家通用法》第二部分第20条就有关于“国家公职人员犯法”的条文。从内容来看,涉及的主要是渎职罪,如贪污、盗用或侵吞国家财产、骗取职位、作假和欺骗等。对工作中违反职业和职责法规,因疏忽和无知所引起的损失,官员要承担全部责任,甚至追究刑事责任。

① Gottlieb J. Wehnert, *Über den Geist der preussischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft* (《关于普鲁士国家机构和国家公职人员的精神》), Potsdam 1833, ss. 97—98.

② Gottlieb J. Wehnert, *Über den Geist der preussischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft*, s. 98.

③ Ernst von Meier, *Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg* (《斯泰因和哈登堡领导下的行政机构改革》), München u. Leipzig 1912, s. 207f.

行为不负责任的上级和不服从的下级皆要受到惩罚。对各个不同的行业部门,根据行业特点也制定了相关的惩治条例。比如,法官就有特殊的犯罪行为构成:动用权力、情绪化办案、工作马虎、索要超额费用、贪污法院公款、量刑不公、作假供或有袒护一方的倾向等均要受到法律制裁。1873年的《帝国官员法》对司法人员犯法的条文规定得更详细了:非法收受礼品,罚款300马克或蹲监7个月;官员提出要求并接受礼品,则判以最高5年劳教;判案时滥用职权,监禁3个月或罚款900马克,重者至少3年;伪造证明和文件,量刑最高10年或处以罚金100—3000马克^①。另外,像财会人员、文件保管员等也有各自与其职责相关的惩处条例。

对官员的惩治,19世纪还产生了一些新情况,即除了渎职罪,触犯纪律也要按相应的法律程序进行处理。这是从改革时期开始萌芽的,当时官员犯纪、行为不规范,因而丧失了职业荣誉和信任感,是要受纪律处罚的。政府严格控制官员的行为,目的是为了加强官员的责任心,这一点在1817年12月26日的政府指令中说得很清楚。40年代,对官员纪律的控制更严格了。1844年3月29日,政府颁布了《官员惩戒法》。关于何谓触犯纪律,条令第一次做了明确规定:它指的是官员长期不办理公务,在工作时间外酗酒、挥霍、轻浮造成工作失职,或者因个人生活不检点,破坏宗教和习俗,损害国家公职的声誉和威望^②。在以上情况下,可以启动官员解职的法律程序。违纪官员不需要有严格的法律证据,只要合议制政府按规定提出道德凭证就可以给予不同程度的惩戒。依照犯罪程度的轻重,他们会受到警告、训斥、罚款的处分,对于下级官员还会实行拘捕、降级或革职。1844年条例是对《普鲁士国家通用法》有关国家公职人员犯法条文的补充。

① Ludwig von Köne, *Das Staatsrecht des preussischen Monarchie*, s. 481.

② Harro-J. Rejewski, *Die Pflicht zur politischen Treue im preussischen Beamtenrecht 1850—1918*, s. 22.

对官员的惩治从工作范围内延伸到了私人生活的领域。对此黑森温和自由派法官贝尔(Otto Bähr, 1817—1895)曾评论说:“这是建立了警察机构,实际上可以随心所欲,为所欲为。”^①毫不奇怪,因为官员的一言一行代表的不仅仅是个人,也是官员群体的形象和荣誉,更是国家利益所系。

另外,官员的忠诚与否也受到法律的监督甚至制裁,这一点同样是在19世纪新的政治形势下出现的。《普鲁士国家通用法》中尚未制定对犯政治错误者的惩罚措施,因为王权绝对主义时期官员的忠诚问题纯属统治者的私事,由君主个人处治。但是,在君主和官员之间的法律关系改变之后,尤其是在“法制国家”建设的过程中,政治的忠诚似乎也要以法律的名义来维护了。1844年,对政治问题的控制出现了苗头,1849年,政府颁布紧急法令,开始明确地把政治信仰问题纳入了法律制裁的范围。在政治观点上不受赏识的高层官员,包括大臣、各部司长、省长、行政区政府主席、检查官、警察局长、县长和外交人员等可以被停职反省,对他们的制裁不必动用法律程序^②。对参加政治党派活动的官员,惩治手段则更为严厉,往往要采用法律手段进行审判。比如,1845年著名的“西蒙审判”。布雷斯劳市法院参议海因里希·西蒙(Heinrich Simon, 1805—1860)带头抗议1844年的纪律惩戒法,发起了请愿运动,并在全国引发了关于公民权和宪法问题的辩论。西蒙最终辞职。这样做的目的显然是为了控制政治形势,保证官员对君主的忠诚和服从。

再次,奖励和刺激手段。

因为奖励和刺激,“官员就会对君主产生责任感,也会有越来越多的忠实奴仆,忠诚于君主。”^③物质奖励有,在盛行等级制原则的官僚制度中,官员看中的是职位升迁,因为升迁

① Heinrich Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*. s. 210.

② Harro- J. Rejewski, *Die Pflicht zur politischen Treue im preussischen Beamtenrecht 1850—1918*, s. 24.

③ Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 95.

意味着工资的提高,生活水平的改善,意味着与级别相伴随的宽大房子和漂亮马车,出差时的丰厚津贴以及社交场上的体面和荣耀。冯塔纳在小说《艾菲·布里斯特》中曾有过精彩描述,当丈夫殷士台顿升职后,年轻的女主人公艾菲热中的第一件事就是在柏林物色一套像样的、地点又好的房子,以及购置家中更豪华的家具和摆设。这恐怕是当时受提拔官员家属的普遍心态。

但是,对普鲁士官员追求物质奖励我们绝不能过高估计。与欧洲其他国家的行政开支相比,普鲁士行政最为节俭,官员的工资支付也最廉价。而且自1825年确定工资级别后,一直到19世纪50年代官员才有第二次的加薪,而这期间还经历了一次严重的经济萧条——40年代的经济危机。这正应验了法国的一句谚语:“做普鲁士人是荣耀,而非乐趣。”^①在普鲁士,官员们更看重的是显耀的社会名望和响亮的头衔,因为只有这些才会让他们真正感觉到自己是非同一般的特殊群体。所谓的荣耀到底是什么呢?对于中产阶级家庭出身的官员来说,就是要授予他们贵族的封号,享受贵族的特权。册封中产阶级官员为贵族的做法早在弗里德里希·威廉一世时期就开始了,只不过在他儿子执政的时期步子有所放慢而已。弗里德里希二世有明显的亲贵族立场,但也担心国家财政受到影响,因为毕竟资产阶级是国家税收的主要承担者,而贵族则是免税的特权阶层。为了保证贵族地产不受侵袭和减少,国王禁止土地转让,强调财产继承不可分割并建立土地信贷机构^②。另外,从1740年起他还宣布如果撤销贵族的财产资格就要受到绞刑处罚^③,但是,国王维护纯正贵族的决心并没有被其后人继承。18世纪末、19世纪

① “Etre Prussien est un honneur, mais pas un plaisir”, 法国谚语, 引自 H.-J. Schoeps, *Über immer Treu und Redlichkeit*, s. 22.

② Walter Demel, *Vom Aufgeklärten Reformstaat zum Bürokratischen Staatsabsolutismus* (《从开明的改革国家到官僚的国家绝对主义》), München 1993, s. 12.

③ Fritz Hartung, *Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung*, s. 200.

初,官员贵族化的步子迈得更大了,据约翰·吉利斯的统计,大约有150名官员受封为贵族^①。弗里德里希·威廉三世担心资产者任职国家行政部门会损害贵族利益,但犹豫之间还是把他们中的精英分子接纳到了贵族队伍中来。到20年代,职业贵族在牺牲土地贵族的基础上壮大起来。威廉四世即位以后,高级官员贵族化的势头放慢,到1848年革命之前,只有4名官员受封贵族^②,但是仍然可以说,官员贵族化的进程一直到威廉二世(Wilhelm II, 1888—1918年在位)登基、俾斯麦下台之前始终没有停止过。年轻而固执的新国王威廉二世,像当年的“老弗里茨”那样特别强调世袭贵族地位的特殊性和排他性。从他执政开始,官员的贵族化进程才宣告结束,但也还是有个别官员在退休时得到了贵族的封号,比如内务部副国务秘书奥托·布劳恩贝伦斯和铁路办公室主任弗里德里希·舒尔茨(Friedrich Schulze)。舒尔茨是在他的家族、妻子的背景以及他的经济状况受到详细审查后,并考虑到他的三个儿子中有两个在普鲁士行政机构工作的情况下,才被授封为贵族的^③。

至于那些贵族官员,最重要的亲和手段就是继续巩固他们在国家政治中的影响力和在社会中的稳定地位。国家公职对他们具有吸引力,因为不同于资产阶级可以经商或继承父辈的产业,仕途就是贵族子弟的私有财产。尤其对那些地产经营不善的土地贵族而言,做官是保证权力的惟一方法。把持国家机构的重要位置,保持在官僚制度中的代表性地位是贵族的最高理想。而在这方面,普鲁士的君主从来就没有让他们失望过,贵族在官僚制度中的特殊含义一直到霍亨索伦王朝覆灭后才最后消灭。

① John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 31.

② Hans-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 2, s. 308.

③ 参见约翰·洛尔:《皇帝和他的宫廷:威廉二世与德意志帝国》,北京大学出版社2004年版,第186页。

三、道德、理想与信念

官员对责任和义务的感悟仅靠外在的惩戒或奖励是远远不够的。严厉的刑法和残酷的纪律只能用暴力手段迫使人产生恐惧和无奈,官员的尽忠职守可能只是受外力逼迫的结果;而另一方面,奖励和过度刺激又会诱使官员一味追求物质享受和官场的浮华。因此,培养官员对国家、对臣民的良心和道德才是问题的关键所在。普鲁士的君主们追求抽象的道德,认为官员的职业道德是国家道德的象征,官员的生活模式是公众生活的榜样。伊拉斯谟(Desiderius Erasmus, 1466—1536)曾经这样概括人文主义政治的实质,他认为:政治的目的必须是实现最高水平的美德,而统治者的责任则必须是体现最高和最纯形式的美德^①。普鲁士的统治者显然受到了这样一种人文主义思想的深刻影响,在他们看来,官员履行责任和义务所产生的影响远远超出官员自身的范围,在他们的肩头扛着改造和建设整个国家和社会道德的重要使命。

显然,道德的养成不是一朝一夕的结果,它与一个民族文化特征的培养紧密相连。普鲁士是个崇尚军事的国度,这是从大选侯威廉时代定下的立国根本。军队在绝对主义王权战胜封建等级制度和地方分立主义的过程中扮演了重要角色。国家有一支与其物质、人口比例颇不相称的庞大军队,军事组织的规模也远远超出了公共安全的需要。米拉波伯爵(Mirabeau, Honoré-Gabriel Riqueti, 1749—1791)^②曾生动地说:“在其他地方是国家有一支军队,而在普鲁士则是军队有一个国家。”^③国家的政治和经济都是为军事目标服务

① 参见昆廷·斯金纳:《近代政治思想的基础》(上卷),商务印书馆2002年版,第349、353页。

② 米拉波,法国政治家,1786年到柏林执行秘密使命,曾写过《弗里德里希大王时期的普鲁士君主制度》一书。

③ Hagen Schulze, *Germany: A new history*, p. 76.

的,当然也包括官僚组织在内。军队和民事管理在普鲁士互相交叉。军队的精神就是国家的精神,它包含着忠诚、纪律、爱国和奉献。在现实生活中,普鲁士国王有意识地以训练军队的手法培养官员的职业道德,并通过军人参加文职工作,把军队中服从、尽职、守时、节俭、准确的作风渗透到国家岗位上。弗里德里希二世曾经建议,让退役的下级军官当县长,由军事法庭的法官和驻地军官团团长担任军事—税务参议或军事—王室领地参议。从1739年开始,普鲁士实行安插伤残和退役军人进入政府低级岗位的措施。低级职位上相当数量的位子专门留给退役和伤残军人的。这样做既是为了解决大批军人就业的问题,同时也是为了把军队的职业道德传授给就职于政府部门的官员,并进而传授给普通百姓,使之成为全社会的道德。不仅君主有这个思想,自由主义改革者斯泰因也有。在1809年3月6日写给格奈森瑙(August von Gneisenau, 1760—1831)将军的一封信中,斯泰因袒露了他的想法,他要把军事机构和民军建设作为教育手段来培养军事精神和责任意识^①。19世纪初的军事改革和义务兵役制的建立与此有一定关系。

普鲁士国家在发展的任何阶段都会根据实际需要,利用各种有价值的思想、学说,为官员职业道德的建立补充理论养分。从路德(Martin Luther, 1483—1546)新教对职务的理解、虔信主义的思想、理性主义和启蒙思想的主要原则中,普鲁士君主为官员职业精神的培养找到了有益的道德戒条。

首先是路德的新教思想。宗教改革对普鲁士的核心地区勃兰登堡和普鲁士产生了重要影响。1740年,普鲁士90%的居民信奉路德教。虽然晚些时候并入的西里西亚、波森、威斯特伐伦和莱茵地区部分或全部信奉天主教,但路德其人

^① Dieter Schwab, *Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre Geistigen Grundlagen* (《斯泰因男爵的行政自治思想和它的精神基础》), Frankfurt/M 1971, s. 29.

和路德的学说占有绝对的优势地位。路德教为普鲁士带来了服从和敬业的精神。路德说,世俗的工作是上帝安排的,是“天职”,为君主服务就是为上帝服务。因此承担国家工作具有深刻的道德含义,绝不仅仅是为了获得面包。在工作中,服从是基督教的最高义务,它也是“天职”。路德还认为,人和职务有区别。“职务是好的、公正的。如果人不好或不公正,职务就会受到玷污。”职务是上帝委派的,要和罪愆之人分开。因此,官员们要学会区分国家公职和私人事务,不应把个人的思想带入工作中。因为官员所期望获得的尊重和社会威信不是来自于个人的工作成就,而是来自于他所凭借的职务。普鲁士的一句俗语,“工作是工作,娱乐是娱乐”^①,其精神正是源于路德的职业观。在工作中,个人的观点和动机、感情和思想是没有位置的,为了国家的福祉必须牺牲个人的利益。普鲁士官员都是新教徒,宗教对人性和人类精神的改造,其力量不可低估。

其次是实践的虔信主义。普鲁士的虔信主义是因为反对路德教的僵化而发展起来的,它的创立者是雅各布·施彭纳(Jacob Spener, 1635—1705),其最重要也是影响最大的学生是奥古斯特·海尔曼·弗兰克(August Hermann Francke, 1663—1727)。后者把1694年建立的哈勒大学创办成了虔信主义的实践中心。虔信主义的中心思想是个人道德的再生,通过悔悟的痛苦来得到上帝的恩典。日常生活中的实践是上帝对他们信仰的考察,而工作就是考验。宗教的内省和工作的魄力相辅相成。“如果人们喜欢安宁和隐秘,喜欢和智者生活在一起,在一个隔绝的社会中像真正的基督徒那样生活;如果人们想卸掉一切重负,更轻松、更安全地进入天国,那就必须进入宫廷,为君主工作,开始另一种模式的生活,被

^① “Dienst ist Dienst-Schnaps ist Schnaps”,按原文直译应是“工作是工作,烧酒是烧酒”。

制约、服从并相信这是上帝的召唤。”^①工作是一种牺牲方式，是磨难。在工作中学会思考、忍耐、缄默、承受，这样灵魂才能得救。很显然，虔信主义不逃避现世，而是主张把国家利益放到中心位置。它强调的不是个人努力后的结果，而在于社会参与，为全体人的工作。工作是为他人，而不是自己。它所崇尚的精神恰好可以为普鲁士国家所借鉴。弗里德里希·威廉一世对虔信主义学说赞赏备至，在他与弗兰克初次见面之后，就立刻接受了他的思想，并把虔信主义奉为普鲁士的官方学说，用以教育和培养官员的勤勉、纪律和忠君爱国之心。因此，流传着这样一种说法：威廉一世与弗兰克的相遇为哈勒虔信派带来了决定性转机，使它从大学运动变成了国家宗教。虔信主义之所以成为18世纪普鲁士最强大的精神力量，与它在社会中传播道德观念是分不开的。

再次是理性主义的责任意识。基督教中所说的服从，在理性主义思想中指的就是责任。16世纪末，新斯多葛派传入普鲁士，主张服从命运和以理性克服热情的禁欲主义。1673年，德意志国家学学者普芬道夫（Samuel von Pufendorf，1632—1694）出版了《关于人民和公民的责任》一书，正是基于新斯多葛派的理性主义思想，作者提出了这样的观点：人生活的意义是责任，而责任则存在于“理性的光辉、立法的专制条令和上帝的意志中”。人们只有对国家和集体履行自己的责任才能获得权力。这种责任伦理学在普鲁士的官僚制度中转化成了实用的官僚伦理学，责任因而与官僚制度密不可分。

18世纪末，理性主义的责任概念增添了启蒙思想的色彩。1792年，《普鲁士国家通用法》的起草人斯瓦雷茨向当时的普鲁士亲王、后来的弗里德里希·威廉三世呈递了有关权力和国家关系的报告。作者认为：人的权力是天赋的，它产生于国家形成之前。追求幸福是人的自然权力，而国家必须

^① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, S. 155.

保证个人的权力和自由。只有在这个基础上才能论及个人对国家的责任。显然,普芬道夫“责任先于权力”的思想被否定了,代之而来的是建立在启蒙意义上的思想:“责任是从权力中产生的!”国家公职人员代表国家,生活在对人们负责任的基本原则之中,他们的最高目标是完成国家的任务,通过他们的工作保证和平、秩序和公民权力。官员的职责就是为了国家的福祉而牺牲自己。比如,在对国家工资的认识上,启蒙主义者绍夫尔特就认为:“为国家工作的人不是受雇者。他工作的目的不是为钱而是出于对国家的热爱,他的最终目的不是发财而是国家福利,他行为的动机不是为宝藏而是责任感。如果国家要求人们工作是为了支付报酬,国家公职人员只是为了挣钱而工作,那么国家也就羞辱了公民的爱国心,玷污了公民高尚而伟大的行为。如果这样,那么当国家停止支付报酬就会遭到官员的离弃,工资支付得少就会没有人干活。付出少得到多,好像是天经地义的事。”^①其实,官员的职业道德并不是出自于当时尚闻所未闻的“爱国主义”,而是理性的判断。工作和忠诚是不能购买的,国家支付官员工资只是对官员在担任国家公职期间财产损失的一种补偿。

德国的启蒙主义在它的发展过程中,吸收了本民族文化的色彩,更重视内心思考和反省,趋向于宗教化、道德化和内在化。受康德唯心主义哲学的影响,19世纪的普鲁士官员从内心的道德抉择而不是外在的机械理性中,找到了对责任和义务的认同。责任和义务是由内而发的,忠实履行是人独立意志自我提升的一种表现。在普鲁士的改革时期,官员责任心的高度激发就是建立在对国家和民族道德意志的感情基础上的。

无论是冷冰冰的法律和纪律惩戒条规,还是新旧文化中温和的职业观和道德说教,都有助于塑造普鲁士官僚的伦理道德,其基本原则就是“忠诚”、“服从”、“纪律”和“恪尽职

^① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 176.

守”。弗里德里希·威廉一世说过：“官员要以其全部的生命、财富、尊严和良心为君主服务。除了上帝所赐予的天堂幸福，其他一切都必须归我所有。”^①从君主到各级官员，对责任和义务的铭记，为普鲁士创造了声誉。永远是奉献、忠诚和服从，这就是普鲁士官员引以自豪并备受推崇的品德，它们是维系在高度的身份荣誉意识之上的。没有这种意识，可怕的腐败和丑陋的市侩习气，就会对这个团体造成致命的威胁。许多人呕心沥血一生，无怨无悔地死去，为的是死后能在自己的墓碑上、在人们的心目中刻上一个最高评价：“他清楚自己的职责！”曼托费伊尔将军（Otto von Manteuffel, 1805—1882）在1858年辞去首相职务，当威廉一世加封他为世袭伯爵并赐予贵族院终生议员的荣誉时，他回答如下：“十年前我担任大臣是出于对国王和祖国的热爱，出于传统的忠诚之心，并不盼望有朝一日能获得表彰和奖励。现在，我也要在没有接受表彰的情况下离职。恳请陛下收回赐予我的荣誉。”^②这样的一种思想境界，使普鲁士官员在不同时期的社会、政治和经济环境中都能够坚守信念。四五十年代，普鲁士政治斗争激烈，经济急速扩张，经济危机、物价膨胀频繁发生，许多官员的生活处于窘迫之中，并同时受到多种政治和经济利益的诱惑。即使这样，官僚阶层的整体内聚力和道德信念没有崩溃，相反，他们还保持着忠诚、效率的名声。鲁道夫·格奈斯特（Rudolf von Gneist, 1816—1895）^③在1849年注意到了普鲁士官员内心世界的分裂倾向。他说：“我常常对高级官员激烈的情绪但同时又表现出的忠诚感到震惊。在工作中，他们总能够适应这个制度。在那些重要人物中形成了两种性格，在工作中把自己奉献给那个吸纳他的制度，

① Otto Hintze, *Der Beamtenstand*, s. 89.

② H-J. Schoeps, *Über immer Treu und Redlichkeit*, s. 24.

③ 鲁道夫·格奈斯特，德国自由派法学家、法制改革家、立法官员。他的学说和著作以研究英国的政治制度为基础，对德国行政法的发展产生了深刻影响。

但在私下里,他们又具有自由思想和意志。”^①官员的职业道德并没有被商业道德所腐蚀,很少有官员堕落,大多数人在物质和责任之间努力地保持着平衡。冯塔纳在其著作《施泰希林》(1899年)中写到:“我们知道应该做什么。职责就是一切。莽撞只是一种炫耀,在我们看来是最低劣的。我们的行为不是受统治者,而是责任感驱使的。不能享受生活和爱,只有责任。这是普鲁士人与众不同的地方,我们因此而成为优秀民族。”^②

当然不能否认,普鲁士的官员并不是任何人、任何时候都是优秀的,否则对他们的批评不会在历史上不绝于耳。在弗里德里希·威廉一世的眼里,法官和枢密参议是国家的头号“敌人”,欺压百姓的事情屡禁不止。他曾经表示遇到百姓告官,要进行公正调查,官员阻挠办案要受到惩罚。弗里德里希二世时期从法国雇佣的税务官贪污腐化,曾在社会上产生公愤。屡屡发生的臣民状告司法人员的事件也表明了司法官员在地方的胡作非为。科塞奇曾向国王报告说:克勒弗地区的法官是真正的吸血鬼和强盗。弗里德里希二世对法官持怀疑态度,因为他们在处理百姓与官员的官司中,偏袒官员。“磨房主阿诺尔德审判案”^③反映了国王对法官的不信任,而1794年《普鲁士国家通用法》的颁布实际上也从某个侧面证明,国王希望借此改善司法界的腐败现象。

在培养普鲁士官僚责任和义务感的过程中,同样也产生了许多负面效应。像那位天主教历史学家弗兰茨·施纳贝尔(Franz Schnabel)所理解的那样,普鲁士的伟大和不幸往往和官员连在一起。建立在“效忠”和“服从”等原则上的官僚

① John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 179.

② H.-J. Schoeps, *Über immer Treu und Redlichkeit*, s. 24.

③ 阿诺尔德拖欠领主世袭租佃费,后者因此作出相应惩罚手段,阿诺尔德上诉省高等法院和王家法院均被驳回,国王亲自干预此案,替“小人物”伸冤,由此引发了国王和司法界的冲突。最后,弗里德里希二世取消了各级法庭的判决,并裁撤、惩治了一批法官。

制度,最大的弊端是缺少创新的动力。“官僚们有智慧,有才干,正直,但是没有动力。而这种动力是通过掌握一切领导权而产生的。”^①但普鲁士的官僚恰恰不允许掌握最高权力,因为君主不喜欢也禁止官员的创造性。独立思想和自我意志遭到压制。对于上司的命令,要像完全符合本人的信念那样忠实地加以执行。即使这命令在他看来有误,而在他履行了应有的申辩权后上司依然坚持命令时,他仍应忠实地执行。官员的头脑中没有“我”的概念,而只有对“我们”的表达。个人感情服从于国家感情或君主感情,个人意志融会在国家意志或君主意志中。惟命是从、恪尽职守。虽然行政管理井井有条,但却没有个性特点,不敢承担责任。对于这一点斯泰因很早就意识到了,因此在改革中他试图唤醒官员的责任心和自我意识,但显然以失败告终。对于官僚制度的弊端,俾斯麦也深有感悟。传说他曾表示过,“为保证国家行政工作的有效开展,每三年要枪毙一些大臣、将军和一批参议,50岁的官员必须开除。”^②这可能是个玩笑,夸张但却多少透露了俾斯麦的真实想法,他不喜欢在他身边有个官僚机构的存在,因为这多少会阻碍他发挥个人的政治魅力。他也经常抱怨普鲁士官僚逃避责任,缺乏真正的政治家的气质。

但是,尽管那个时代的国王们痛恨官僚的不良和违法行为,政治家们无情地谴责官僚制度对官僚人格气质产生恶劣影响,这些都丝毫无损于普鲁士官僚队伍的集体形象。普鲁士官僚代表着忠诚、廉洁、服从、恪尽职守。官僚群体和政治家是不同的,没有前者在最高意义上的道德纪律和自我否定,整个官僚机构就会分崩离析。在对官员的职责要求中,

^① Otto Hintze, *Geist und Epochen der preussischen Geschichte* (《普鲁士历史的各个阶段和精神》), in: Ders., *Regierung und Verwaltung* (《政府和行政》), Göttingen 1967, s. 25.

^② Fritz Hartung, *Zur Geschichte der preussischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert* (《19和20世纪的普鲁士行政史》), in: O. Büsch (Hrsg) *Moderne Preussische Geschichte*, s. 691.

我们看到了所谓的“普鲁士精神”，它成为普鲁士也是德国政治文化的核心部分。一直到19世纪末，普鲁士的政治家们还在维护这种精神，并在魏玛共和国时代继续提倡和发扬着它。

第三节 官僚的选拔和培训

要保证官员工作的卓有成效，除了培养他们的强烈责任心和义务感，官员的选拔也是关键。在这方面，普鲁士做得相当出色。在18世纪它就形成了自己的一套官员选拔方式，以后又不断地加以修改和完善，在传统的基础上，紧随时代变革的要求，使之既符合官僚体制的需要，又支持普鲁士国家政治结构的现代化。

一、考试制度的建立

王权绝对主义时期，普鲁士官员的任职资历和能力还没有固定的条例规范，君主掌握着任命官员的绝对权。由于等级制度是王权绝对主义国家的基础，因此，等级观念和社会出身是君主选拔官员时主要考虑的因素。那时比较讲究官员“出身良好”，实际上就是看重“门第”。一般来说，君主喜欢提拔贵族和官僚家庭的子弟进入政府部门任职。比如，像军事与王室领地管理委员会枢密参议的儿子，以及秘书、文件管理员和办公室文书的孩子。因为这些人不仅出身可靠，还受过一定的教育，也有条件跟随父亲磨炼和积累工作经验。当然个人信仰、荣誉感、头脑灵活、勤奋正直和身体健康也是要考察的条件，比如，天主教徒就被排除在官职之外。另外，在这个时期，对农业知识的了解，对税收和会计制度以及工商业和贸易知识的熟悉也是官员选拔时不可忽略的，有时甚至是最重要的因素。1722年总执行局的一份指令中就特别提到，要找一些懂经济，熟悉商业、企业和相关经济事务

的人出任政府行政官员^①。不难理解,因为普鲁士的近代行政机构就是在税制改革中发展起来的,它需要的就是懂得地方税收和经济的国家官员。另外,随着重商主义政策成为基本国策,国家政治的首要任务就是发展经济,增加国库收入,以提高国家的实力和政治地位。

总的来说,在王权绝对主义早期,担任政府行政工作的条件比较简单,但其中不乏一些合理因素,为后来正规的官员选拔和培训制度奠定了基础。普鲁士君主推行实力强权政策,追逐大国地位,所以比较注重选拔优秀人才为国家效力。1723年,弗里德里希·威廉一世在军事与王室领地管理委员会中推行见习生制度(Auskultatoriat)。为了培养具有财政学知识和经验的行政人员,选拔一些年轻人,不带工资,作为见习生在军事与王室领地管理委员会从事基础性工作,待有了足够的工作能力,并有带薪的空缺职位时,再安排他们就职于该委员会的正式岗位,见习生的选拔往往由君主独断而行。这个制度以后逐渐固定下来,弗里德里希·威廉一世时期每个委员会配备两名贵族、两名中产阶级出身的见习生,而在弗里德里希二世执政后,则是清一色的贵族子弟。见习生在选拔时要接受考试,工作几年之后还要通过所在的军事与王室领地管理委员会的考试。不合格者,改换门庭,另谋他路。见习生的准备阶段是以后晋升军事与王室领地管理委员会参议职位的必要前提。

任命外行经常发生,因此弗里德里希·威廉一世对官员的教育培训计划开始有意识地实行。法律学教育当然不是国王的首选,弗里德里希·威廉一世的用意就是要让那些接受了新思想教育的官员来取代原先受过法律教育的官员,因为一直以来,后者都是地方等级政府对付中央的行政工具。经济、财政和警察学将是未来国家官员受训的主要内容。1727年,国王在哈勒大学和奥德河畔的法兰克福大学设立

① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 94.

“财政学和警察学教席”，并分别聘任马格德堡军事与王室领地管理委员会参议西蒙·加瑟（Simon P. Gasser, 1676—1745）和法兰克福大学的历史学家尤斯图斯·克里斯托夫·迪特马（Justus C. Dithmar, 1678—1737）^①担任两校的财政学教授，主持教学工作。在设立教席的同时，弗里德里希·威廉一世还公开表示了培训国家官员的想法，他想让那些受雇于政府行政部门的年轻人都有机会接受大学教育。为了更好地培训官员，当时还出版了一系列财政学教科书，其中以约翰·尤斯梯（Johann Heinrich Gottlieb von Justi, 1717—1771）的著作《国民经济或经济学和财政学体系》（1755年）、《警察学原理》（1756年）和《财政学体系》最为重要^②。

不过，良好的教育固然重要但并非绝对。王权绝对主义早期选拔行政官员并不需要大学的学历，因为行政部门要的不是有学问而是能干的人才。与理论和书本知识相比，普鲁士的君主更重视实践经验。弗里德里希·威廉一世非常得意自己的经济政策不是从书本而是从“经验”中得来的^③。当初他力主在大学开设财政学课程是含有政治目的的，他希望在政府部门中培养出一批接受过财政学教育的官员，用来反对以司法权为武器的地方等级势力。财政学在大学课堂中的讲授只是为了培训行政官员，它的实用特点无论在教材和授课形式上都有所表现。对实践经验的重视，弗里德里希二世比其父有过之而无不及。在他执政期间，即使实用性的财政学也受到限制。1772年，国王曾拒绝大臣策德利茨的建议，即把哈勒大学一位刚去世的教授的工资转给莱比锡著名的财政学家施莱伯（Johann Christian Daniel Edler Schreber，

① 尤·迪特马于1729年创办了德国第一家《经济日报》，并于1731年发表了《政治经济学与财政学绪论》一书。他在书中指出，国家的权力有赖于一个稳固的经济制度，经济学就是教授人们通过经济活动获取福利和财富。

② 参见丁建弘：《普鲁士的精神和文化》，浙江人民出版社1996年版，第158页。

③ Fritz Hartung, *Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung*, s. 201.

1739—1810),原因出自于他对官员知识来源的基本认识。他有这样的看法:“可以从农民那儿而不是从大学学习经济。要找好的教材,没有比农民更好的经济学教科书了。农民比所有的理论家知道得更多。”同样,“能干的商人对经济事务的理解也要比那些研究居雅斯(Jacques Cujas,1522—1590)、巴尔托鲁(Bartolus,1313—1357)以及其他学者著作的人要深”^①。弗里德里希二世本人就特别喜欢与商人、手工业者、工场主和农民聊天,接受他们的教导。他曾对西里西亚的一位商人说:“我就只有这样一个想法,显然要想了解得更深刻,我就得到你这儿来上学。”^②以这样的思想作为指导原则,普鲁士官员的培养当然就特别强调实干精神。从各地选拔的见习生在实习期间,主要是学习做记录,草拟提纲,文件摘要,制作布告,估价财产清单,报账收账等最基本的、也是后来低级职员所干的办公室工作。为了鼓励在基层的实干精神,低级官员晋升高级职务通常不设什么障碍。只要有能力、工作成绩突出就有机会获得升迁。军事与王室领地管理委员会的枢密参议早年多少都做过几年的秘书或办公室职员,低级官员荣升大臣或枢密参议的事情在18世纪也并不罕见。比如,克里斯蒂安·申宁(Christian Schöning),原是波莫瑞地区税务局负责文件收发的秘书,后来当了财政管理委员会的会计,1723年升为枢密财政参议,监察全国财务审计工作。又如,弗里德里希·霍尔岑道夫(Friedrich Holzendorff),总执行局高级秘书,1723年任办公处主任,四年后由于个人才干旋即晋升枢密财政参议^③。即使是国王弗里德里希二世本人,1730年也被父亲派往居斯特林(Küstrin)当过一段时间的见习生。对实际工作的重视,尤其是从基础,从最低层做起是普鲁士培养国家高级官员的重要手段。

① Fritz Hartung, *Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung*, s. 201.

② Georg Holmsten, *Friedrich II*, s. 140.

③ Wilhelm Naudé, *zur Geschichte des preussischen Subalternbeamtentums*, s. 7.

尽管当时在选拔官员时没有明确而固定的条文规范,但在实际的选拔工作中也没有发生营私舞弊的现象。弗里德里希·威廉一世时期,为了增补官员的财政基金,曾经实行过卖官鬻爵的制度,但1740年弗里德里希二世上任伊始便将它废除了。官员在被聘用和晋升后,会向推荐人赠送表示感谢的“礼物”、“赞助”,或其他未公开的现金和物品等,但这样的现象在18世纪逐渐消失。1764年,税务官鲁登道夫(Ludendorff)送了120杜卡登的礼品给施拉布伦道夫(Schlabrendorff),因为后者举荐他担任了现职,但是施拉布伦道夫退回了谢礼并简要答复道:“我不习惯出售政府职务。”^①不能否认,运气、关系等因素会影响官员的取舍,政府部门中也经常会安排一些马屁精或蠢材,否则在1748年也就不会有年轻剧作家约翰·克吕格(Johann Christian Krüger, 1723—1750)的舞台喜剧《以候选人或其他手段谋取职务》问世^②。但一般来说,普鲁士国王有一定洞察力,他可以经常了解问题并有能力采取相应的措施解决问题。1746年12月26日的国王饬令清楚地反映了这一点:“目前已经注意到,各种人物在当过一段时间的仆役之后混入办公处,并买到了官职。这些没有良好品行和责任感的人会极大地伤害我们国家的利益。……要行动起来消灭弊端。”^③在普鲁士,严格禁止通过贿赂骗取职位,以这种方式攫取职位者要立即开除,订立的合同将视为无效。同时,不允许高级官员在部门位置上安插亲信、培植党羽。一旦出现则坚决查处。而这些现象在当时德国的其他一些邦国如汉诺威、萨克森等地却非常普遍,在英国、法国等西欧国家也屡见不鲜。

① Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy, The Prussian Experience 1660—1815*, p. 82.

② 在这部喜剧作品中,作者刻画了几位人物:道德堕落的伯爵,贪婪衰老的伯爵夫人,有才学但出身资产阶级家庭的伯爵秘书,愚蠢但富有的神父以及大笔遗产的继承人、野心勃勃的候补军官等。该剧反映了作者乐观的启蒙主义思想,即相信资产阶级的美德和坚实的法律知识能够战胜黑暗势力。

③ Wilhelm Naudé, *Zur Geschichte des preussischen Subalternbeamtentums*, s. 3.

弗里德里希二世统治的后期,普鲁士官员的选拔制度作了较大调整。实际上,见习生制度此前已被搁置,因为弗里德里希二世恢复等级用人制度,官员的选拔依靠君主个人的标准,更多考虑传统、社会和政治的因素。五六十年代任命的见习生缺少必要的知识和技能,随着行政工作的日趋复杂、难度加大,他们往往不能称职,而日常的实践又弥补不了这个缺陷。可见,只要官员选拔制度掺杂太多主观因素,见习生制度就不会是录用德才兼备者的最佳办法。1769年,弗里德里希二世发布内阁令,指示各地推荐优秀的县长和官员到总执行局任职,并委托时任内阁首席大臣路德维希·冯·哈根(Ludwig von Hagen, 1724—1771)男爵就此起草备忘录。1770年2月12日,哈根男爵拟订了一份内容广泛的计划,建议国王在改革王室和国家财政体制的前提下修改官员的选拔和培训制度。哈根因此成为普鲁士行政官员培训制度的创始人。

哈根改革重申经济和财政知识在官员选拔中的重要性,并建议改革总执行局,提高乡村和城市行政产生的经济效益,但改革的核心是引入考试制度。根据哈根的建议,普鲁士成立了国家“最高考试委员会”(Oberexaminationskomission,简称OEC),对申请军事与王室领地管理委员会参议、城市税务官、县长等职位者进行考核。该委员会直接由设立在柏林的总执行局领导,其成员由总执行局枢密参议组成。有才干的见习生通过考试后,成为候补官员参加军事与王室领地管理委员会的工作,并接受半年的考察。然后参加国家最高考试委员会的笔试和口试,成为高一级候补官员,此后再安排具体的行政职务。考试强制性实行,不参加考试者,没有资格晋升政府高级职位。

哈根没有忽略行政官员的大学教育问题。考试的制度化,引发了是否建立行政学院培养高级行政官员的讨论。在哈根的建议下,当时在柏林曾经设置过一个相关机构,选拔那些有才干的年轻官员来校学习半年。虽然这个机构不久

便被束之高阁,但它毕竟是普鲁士高级行政学院思想的早期实践。哈根还指示负责大学和中学教学预算的大臣关注改革,担负起培养行政官员的任务。在他的努力下,财政学课程在大学学科设置中的重要位置得到了认可。尽管如此,大学学习在这一阶段仍然不是担任高级行政职务的必要条件,秘书以及办公室普通工作人员只要通过委员会的考试照样可以升为军事与王室领地管理委员会参议。

18世纪末,这种情况有所改变。对官员教育程度的要求明显提高。大学学历悄悄地,后来则明确地成为晋升高级职位的前提。1794年颁布的《普鲁士国家通用法》第二部分第10条第70款明确规定:“缺少足够资历和不能证明其才能者不能担任国家公职。”而第71款进一步具体规定担任国家公职的资历和考试要求。担任国家公职不能通过裙带关系和庇护制度。考试制度以及根据知识和学历选拔官员,可以在一定程度上保证国王不会选拔无能者和名声败坏的人进入公职岗位,并在原则上为所有的公民,无论其信仰、等级、家庭和其他类似因素,提供平等的担任公职的机会。

实际上,行政官员选拔中的考试制度是模仿司法官员的选拔制度而来的,不过它只采纳了后者的模式而不是内容,因为司法类国家公职对官员的资格和培训要求远比一般的行政职位要长。司法官员选拔的规范化很早就实行了:从1713年以来,初级法院的法官要经过考试才能上岗;1723年又规定司法官员和律师要具备普鲁士本邦大学毕业的资格认证;1737年,大首相科塞奇实行司法制度改革,最终颁布了司法岗位全部考试上岗的规定,由此司法官员的职位在原则上对社会一切等级有实力的人开放。1755年建立了“中央司法考试委员会”。司法考试分三级进行:大学毕业后参加第一个考试,合格者以见习生身份在法院接受办公室文秘培训,实习期满后参加由高级法院主持的第二次考试,作为低级候补官(Referendar)在初级法院担任法官或任职于公证处、律师事务所,经过几年的实际工作后参加由中央司法

考试委员会组织的第三次考试成为高级候补官 (Gerichtsassessor), 获得在高级法院谋取职位的资格。现在, 在行政部门中也开始推广考试制度, 这样一来, 考试选拔官员就成了全普鲁士范围内面向全体国家官员的通行制度了。

由哈根推行的这套考试制度, 在 19 世纪初的改革时期得到进一步推广, 因为改革者的座右铭就是自由竞争。哈登堡在国家高级公职人员的选拔上否定贵族特权, 任命公正和有较高学识者。他宣称: “国家公职, 毫无例外不是这个或那个等级的特权, 而是根据业绩、能力对一切等级开放。” 考试制度理所当然地被视为评判一个人学识和能力的手段。1808 年 12 月 16 日公告宣布对普鲁士行政机构进行改革, 国家考试委员会作为行政机构之一进行了重组, 它直属国务院, 归内政部立法司管辖。考试委员会的职权范围有限, 考试的对象只是内政部和财政部各司的参议。法律考试委员会和最高考试委员会是两个独立部门, 没有合并。第一任主席为内政部立法司司长克莱维茨 (Wilhelm Anton Klewitz, 1760—1838)。

考试制度建立后, 它作为选拔官员的理想手段, 吸引了众多有志于国家公职的年轻人。尤其在“三月革命以前的时期” (Vormärz)^①, 考试制度迅速推广, 参加者人数急剧扩大。图宾根大学国家学教授、自由派政治家罗伯特·摩尔 (Robert Mohl, 1799—1875) 强烈地预感到: “很快我们会看到, 小说中的英雄将不再是那些骑士般的官吏和年轻地主, 而是愉快地参加考试的考生了。……在普鲁士, 似乎一半人在为工作奔忙, 而另一半人则在忙于考试。”^② 多么生动的一幅图景! 当然, 随着时代的变迁, 考试制度也会不断地调整并更加制度化。“三月革命以前的时期” 行政官员的考试、培训、晋升

111

① 1840—1847 年在德国历史上被称为“1848 年三月革命以前的时期”。以下笔者将其简称为“三月革命以前的时期”。

② Wilhelm Bleek, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*, S. 43.

等是依照大量政府公告和内阁令的规定进行的,这些公告和条令或是公开或是半公开,往往造成实际操作和条例规范之间的矛盾。1846年2月14日,普鲁士颁布了一部《高级行政职务任职法规》(Regulativ über die Befähigung zu den höhern Ämtern der Verwaltung),把半个世纪以来的发展和变化加以制度化、合法化,结束了原先的混沌状态。条例规定:申请国家高级公职需要特殊能力证明。最高考试委员会由一名主席和四名成员组成,归国务院,特别是内政和财政大臣领导。主席由内政部和财政部负责纪律检查的官员任命,四名成员则从内政部、财政部和文化部大臣参议中挑选。同时,国家考试不再局限于针对内政部和财政部参议,而扩大为面向所有的高级文职官员。凡申请高级行政职位者首先要在大学完成三年学业,毕业后通过考试成为见习生。实习期满后,凭实习证明或考试证书参加由行政区政府主席负责的考试——称第一次考试,合格后即可成为“Referendar”(第一次考试合格后的候补官员)。在此期间接受政府各部门的事务培训,一般是四年,由行政区政府主席派往各城市、县或乡镇行政部门工作。候补期满后由行政区政府主席批准,各部门负责人对其工作加以评估,并经内政部和财政部负责此项任务的纪律审查官认可,参加国家最高考试委员会的考试。国家考试仍由笔试和口试两部分组成,笔试主要测试应试者的基础知识和专业知识的掌握程度,完成不得超过一年;口试则根据考生的个性特点,考察他们的语言表达能力、交际能力、应变能力以及分析问题和解决问题的能力。国家考试合格者可以由财政和内政大臣任命为 Assessor(第二次考试合格后的高级候补官员),但还要视其等待补缺期间的工作和进一步培训的情况,如是否勤奋,工作是否有成效等再安排具体职务。正式任职前的阶段即是培训期,以两次考试划分培训阶段,第一阶段是实习期,第二阶段为预备期。两次考试的准备包括笔试部分也在实际工作中进行,因而考试也是对官员实习期间工作的考察。

对于特殊行业的行政官员,如林业、建筑、矿业以及后来发展的铁路、邮政电报部门的专业技术官员,除了常规考试之外还需要通过特殊的考试和培训。官员队伍中的这个阶层是在19世纪后半期壮大起来的。一般来说,他们要以多种方式获得知识,没有固定的模式。多数人在参加实际工作之后,还应在该专业培训学校学习,然后在各省的技术学院或柏林的“行业研究所”(Gewerbe Institut)进修,并通过出国巡回考察来巩固和加深专业知识。

考试制度不仅为选拔高级官员而设立,同样针对就职于国家公职中人数众多的低级官员。只是相比于前者,低级官员的选拔没有国家统一的考试标准,一般由省或地区相关行政机构自行组织考试,要求自然低得多。一般来说,各省和行政区办公室秘书、文件管理员、预算部门的财会人员只要接受过普通教育,具有普通中学毕业文凭,受聘前接受其所在部门的行业知识考试也就可以了,在有些岗位上甚至连考试也不是必须的,像信件发送员、打字员和打杂工只要能够简单地书写和计算也就足够了,这些“低级官员”往往被排挤在国家高级职位之外,惟一的办法就是通过大学学习,获得大学资历才算具备了晋升高层的资格。

经过一个多世纪的发展,普鲁士的官员选拔和培训制度最终形成了。从这套制度的框架和基本要素来看,它是在继承传统的基础上,根据时代的要求发展起来的。从内容看,它则体现了继承和发展的关系。对知识和教育的尊重,对实践锻炼的重视在19世纪都得到了进一步的深化。

二、考试及培训内容

普鲁士国家在选拔官员时突出教育和知识水平,具有其深刻的思想和文化根源。德国19世纪著名历史学家海因里希·特赖奇克(Heinrich von Treitschke, 1834—1896)说:“德国遵循其杰出的科学精神寻求建立一种精神上的真正的官僚制度。由受过一定程度教育并且富有才干的人来治

理国家,这种思想是真正德国式的,也是深深扎根于德国唯心主义基础之上的。”^①启蒙思想在德国,尤其在普鲁士深受康德唯心主义哲学的影响,崇尚完美的道德和人格精神,追求个人自我完善的理想主义,而在国家层面上则强调国家应担负教育的责任^②。因此作为普鲁士国家的象征和代表,官员当然必须具备充足的学识和教养。Kultur 和 Bildung 这两个名词在当时获得了一种神圣的涵义,这也是对官员最基本的素质要求。

王权绝对主义早期,君主对知识的重视并不是建立在唯心主义哲学基础上的,除了北方人文主义的传统关注国家统治者的教养之外,它或许还出于一种弱小国家的强国意识。土地开发,向荒芜地区移民,因 1709 年瘟疫而萧条的东普鲁士地区的重建,修筑道路,改善交通,推动并建立工场,促进海外贸易的发展等等,都需要有专业知识的人才。在强调官僚统治的国家中,有才能者往往是维护君主统治所需要的。到了 18 世纪末,开明的普鲁士君主接受了启蒙主义的理性思想,崇尚思想自由、宗教宽容,并大力推行教育。弗里德里希二世本人不就以“哲学家国王”自诩吗?他对文学、艺术、语言、哲学、历史的造诣充分反映了那个时代的风气。尽管国王苦心营造的这种氛围是由上而下赐予的,其前提条件就像康德所说的那样是“要听话”^③。但是无论如何,在弗里德里希二世的晚年,特别是在他的后继者统治时期,受教育的程度和知识水平越来越成为衡量和选拔人才的标准,官员基本素质的获得必须通过正规的大学教育才能完成。这一条被明确地列入了《普鲁士国家通用法》之中。从这个时候开始,

① Wilhelm Naudé, *Zur Geschichte des preussischen Subalternbeamtentums*, s. 16.

② 法国重农学派的教育思想对德国启蒙思想的影响也值得一提。该派强调国家的作用,认为国家可以通过教育随心所欲的塑造国民性。

③ “举世只有一位君主说:可以争辩,随便争多少,随便争什么,但是要听话。”参见康德:《历史理性批判文集》,商务印书馆 1991 年,第 24 页。

实践经验已经不是未来的国家官员获得知识惟一的或最重要的来源了。考试注重的是对考生知识能力的考察。

当然,真正把教育和知识的重要性上升到更高境界始于19世纪初。1806年,普鲁士在法国军队的铁蹄下战败了,要将一个因为战败而四分五裂的国家重新整合成为一个有活力的整体,必须借助于道德力量。在那个激情沸腾的岁月,哲学家费希特(Johann Gottlieb Fichte, 1762—1814)说:“我们战败了,用武器的战斗已经决定了胜负。我们希望发起一场新的战斗,道德和国民性的战斗。”^①哈登堡说:“普鲁士国家必须由知识和精神来统治。”^②国王弗里德里希·威廉三世也发出了著名的宣言:“我们必须以道德力量来弥补物质力量的损失!”在这种情况下,教育和知识被提高到了国家政治的高度,成了医治国家问题的良药。当时,普遍认为国家不是指简单的行政技巧,它是一个道德实体,如同一个独立的、富有人格特点的个人,因此它必须由接受过全面教育的人来管理,才能赋予国家以全新的精神和灵魂。在知识的圣殿中徜徉过的人,不仅可以学到丰富的知识,还可以掌握对整体事物的洞察力,对具体情况的准确判断以及多方面的综合才能,这些是治理国家所必须具备的禀赋。结果,“国家公职”在普鲁士成了“知识”的同义词,教育成为官员的准则。即使在改革以后的岁月,受到保守主义政治思想的控制,官员选拔的方式被打上了各种社会和经济烙印,但对教育和知识的推崇不但不减,还继续上升为统治的意识形态。

当然,官员接受何种教育、具备何种知识结构,不同时期会有着不同的要求。

1. 财政学与警察学。王权绝对主义建立时期,国家出于

^① Walther Hubatsch, *Die preussischen Reformen des Reichsfürstentums Karl vom Stein zwischen Revolution und Restauration* (《斯泰因伯爵在革命和复辟之间实行的普鲁士改革》), Köln u. Berlin 1975, s. 101.

^② Reinhart Koselleck, *Staat und Gesellschaft im preussischen Vormärz*, in Otto Buesch (Hrsg.), *Moderne preussische Geschichte*, s. 391, Anm. 40

统治的需要,重视财政学和警察学知识,尤其是财政学,它不同于传统的学科,具有实用性、技术性和重视农业经济的特点,其内容适应于王室领地和国家财产的管理,特别是具有推动农业发展的特点,因而受到统治者的青睐。警察学则包括了王权绝对主义时期行政管理的内容,它和财政学都是十七八世纪的实用科学,是与国家经济和行政秩序联系在一起的,因而对王权绝对主义国家政策的制定和执行具有重要意义。弗里德里希·威廉一世在大学设立财政学和警察学教席是想依靠它们培养国家官员,通过在大学推行应用性教育推动政府行政的合理化发展。但是,强制性地把财政学作为大学的一门学科来设置,在当时遭到了大学内重视学术的传统学科的学者们的反对。财政学在普鲁士起初挂靠在法律系,后来又转向了哲学系,有的地方则干脆成立了教育培训部。不管怎样,财政学的教育在普鲁士得到了推广,成为培养国家官员的一种制度。那些年轻的见习生现在有了在大学中接受教育和培训的机会,可以利用所学的知识更好地为王权绝对主义国家服务了。

弗里德里希·威廉一世在大学设立财政学课程是与他
和司法界的权力斗争密切相关的,他希望提拔那些没有受过法律教育的人担任行政职务,排挤司法界的势力。到弗里德里希二世时期,由于君主和贵族之间实现了和解,财政学的重要性有所下降,而法律学的重要性则有所恢复。考试制度建立后,对高级行政官员的培养开始注重财政学和法学教育。哥廷根大学和柯尼斯堡大学的财政学(在哥廷根它挂靠在法律系,在柯尼斯堡则归哲学系管辖)和法学专业当时极具影响力,吸引了很多后来的普鲁士高级官员。

要进一步了解财政学和法学对普鲁士高级官员培养的重要性,我们可以对两个具体人物所接受的教育进行分析。一位是路德维希·冯·芬克(Ludwig von Vincke, 1774—1844),后来的威斯特法伦省省长。芬克1792年在马尔堡大学学习法律和财政学,在当时财政学教授施蒂林(Jung Still-

ing)的指导下,选修农业经济和警察学课程。为拓展知识面,他又在爱尔朗根和哥廷根大学学习法律和动物药理学。1795年5月27日,芬克在勃兰登堡通过第一次国家候补官员考试,因其“卓越的判断力和财政学优秀知识”脱颖而出。经过两年的候补期后,芬克参加国家最高考试委员会的考试。笔试题为如何在延长租佃合同时增加地税,以及在王室领地修改木材预算;口试的内容是关于耕地开发和增加农民福利,田庄评估以及贸易和财会制度的特点和方式,会计的工作和责任,税务官在他所管辖城市的责任和义务^①。考试合格后,芬克成为高级候补官员,1798年任明登(Minden)县县长。第二位是特奥尔多·舍恩(Theodor Schön, 1773—1856),后来的东普鲁士省省长。舍恩在1792年从柯尼斯堡大学毕业后,向当地的王室领地管理委员会申请初级候补官员的位置,为此他要提供证明,证明他曾选修过财政学的课程。在9个月的实习期过后,1793年,舍恩参加了第一次考试,对他的法律和财政学知识进行了综合考察。两年候补期结束后,他又于1795年参加了最高考试委员会的考试。考试题目涉及的依然是财政学和法律学知识。

不过,同样是财政学,内容却慢慢发生变化,它已然不再是传统意义上的财政学,而是被逐渐改造成了一门新的学科——国民经济学。学术变革反映了时代经济政治的深刻变迁。亚当·斯密(Adam Smith, 1723—1790)的经济学理论开始在柯尼斯堡传播,依照该派观点,个人的行动自由和资产阶级经济自由紧密相连。个人的解放要求警察国家放松监控,尤其是对经济生活的监控。财政学作为旧领地和王权绝对主义时期的国家经济和政治学说,受到质疑走向衰落。警察学也是如此,由于国家富裕并不依靠国家行政和政府条

^① Wilhelm Bleek, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*, S. 88.

令,它必然被新时期的国家学所代替。舍恩便亲身经历了财政学教育内容的变化。他在王室领地管理委员会的培训并不局限于获得领地农业经济的知识,还要了解以资本主义方式从事农业劳动的土地租佃人的经营手段。通过国家最高考试委员会的考试后,他在德国和英国的实习内容也表明,19世纪行政学的重心已经从老式的领地农业经济转向了私有企业的自由经济。

2. 新人文主义。19世纪初,普鲁士的改革派在强调国民经济学的同时,开始注重官员的全面教育。产生了新人文主义的教育思想,它建立在启蒙思想的基础之上,但认为启蒙的根本目标是人性的培养,是塑造个性。在他们看来,一个人的知识教养与人的情感、人道主义是相通的。新人文主义的代表人物是威廉·洪堡、阿尔滕斯泰因和克莱维茨。1807年,阿尔滕斯泰因在《里加备忘录》中批评军事与王室领地管理委员会见习生所接受的常规教育,指出了在新形势下全面教育和国家学教育对行政官员以及法官、牧师、教师甚至是医疗和建筑领域官员的重要性^①。1809年,洪堡接受了时任立法部大臣克莱维茨的建议,把考试委员会扩大为面向所有高级文职官员的考试机构,并且要求每位考生除了业务考试之外,还要考察哲学、历史、立法和政府行政艺术等方面的综合知识,因为只有这样,才能“判断考生的知识结构、能力和风格、对资料的理解和实际操作能力”^②。1817年10月23日条令规定:国家高级职务申请人必须要有良好的语言、历史、数学、国家学以及相关学科即国民经济学等方面的知识,同时要懂得法律学。它表明官员的知识重心从财政学转

^① George Winter, *Die Reorganisation des preussischen Staates unter Stein und Hardenberg* (《普鲁士国家在斯泰因和哈登堡领导下的重建》), Leipzig 1931, s. 509.

^② Wilhelm Bleek, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*, s. 93.

向了全面学术教育。这一点司法人员也不例外。1844年,文化大臣艾希霍恩(Johann Albrecht Friedrich Eichhorn, 1779—1856)向各大学发出通知:司法职位申请人必须选修哲学、历史学和语文学课程。未来的国家高级官员无论是行政还是司法官员都必须确立人类的尊严和理想,认识到教育的重要性和自由的真正含义。

在新人文主义思想的影响下,官员接受的大学教育发生了变革。爱德华·西姆松(Eduard von Simson, 1810—1899),1848年圣保罗教堂法兰克福国民议会主席,1867年北德意志邦联议会主席,在回忆录中写道:1826—1829年他在柯尼斯堡大学读书期间学习了财政学、法律学,还选修了自然科学、哲学和历史学课程。后来的莱茵省省长汉斯·克莱斯特-雷措夫(Hans von Kleist-Retzow, 1814—1892)也谈到:他在哥廷根大学学习法律学和财政学的同时,也选修了国家学、哲学、历史学、自然科学和文学史等课程。官员的考试科目也变得全面了,这从考试委员会成员的学术水平中可见一斑。历届主席克莱维茨·弗里瑟(Karl Ferdinand Fries, 1770—1837)、居纳(Ludwig Kühne, 1786—1864)等不仅是从法学也是从国家学专业毕业的。国家学考试的主持人国家统计局主任霍夫曼(Johann Gottfried Hoffmann, 1765—1847)曾是柏林大学的国家学教授,学术研究与行政工作相辅相成、卓有成效为普鲁士官员树立了榜样。

3. 法律学。对全面教育的重视并没有阻碍法律教育对于官员培养的特殊意义。尽管普鲁士的改革派对改革前法官掌握国家行政部门,把立法权和执法权集于一身的现象深恶痛绝,并开始树立行政统治的垄断权,但并没有忽略法律思想对于自由经济社会的深刻内涵。相反,根据1817年条令,官员任职前要求接受过大学法律学教育。法律学的优势地位初露端倪。“三月革命以前的时期”,在当时具有影响力的法律学学派——历史学派的推动下,大学法律教育开始成为未来国家官员的必修科目。法律的“可行性”教育慢慢地

变成了“必须性”教育。1846年法规虽然没有作明文规定,但法律学还是成为选拔官员的强制性学术资历。到了1879年3月11日,内阁令又作了进一步补充:申请人至少要在大学学习三年的法律和国家学知识并通过两次考试。第一次为法律考试,第二次则是由国家考试委员会主持的大考^①。与此同时,由于历次条令中不再特别提及国民经济学和国家学的重要性,原来占主导地位的这两门学科慢慢变成了法律学的附属科目。但是,仍有必要指出,萨维宁的法律学历史学派并不局限于法学史,而是与历史、语文挂钩,并扩展到了相邻的学科如国民经济学和语言学等领域。

这时期国家考试的科目中除了专业知识外,增添了许多新的内容。书面部分要考察综合学科、国家学以及修改过的财政学方面的知识。考试题目涉及新人文主义的各个学科。口试部分则包括哲学、历史学、企业学、统计学、政治、算术和成文法,特别是普鲁士国家法和法律文献,最后还有政治学、国民经济学、警察和财政事务。“三月革命以前的时期”的考试中,特别看重古典文化的学习,因为人们认为古希腊、罗马文化可以传授人文主义和道德伦理,希腊语和拉丁语可以培养敏锐的洞察力。根据1826年的一份官方指示,法院见习官员的考试要用拉丁语进行问答。

总的来说,国家考试相当严格,从学术角度说,它也是最难的。据恩斯特·冯·恩斯特豪森(Ernst von Ernsthäusen)——一位普鲁士官员后来的回忆,他1852年参加国家考试,笔试题共有三个:(1)宗教改革开始时的政治和宗教状况。(2)如何制定葡萄酒税。(3)在何种情况下,官员可以在没有上级机构或其他机构共同参与的情况下,超越职权范围。考生可以根据以前和现在的法律条文加以论证^②。题目

① Ludwig von Köne, *Das Staatsrecht des preussischen Monarchie*, s. 429.

② Ernst von Ernsthäusen, *Erinnerungen eines preussischen Beamten* (《一位普鲁士官员的回忆》), Leipzig 1894, s. 126.

是有难度的,恩斯特豪森为此花了很多精力,参阅了历史学、国民经济学、法律学等学科名家的著作,并根据他在实践工作中的体会和经验完成了答卷。考试不合格者不在少数。据汉斯·韦勒尔统计,1841年有1/5,1849年达到了1/3。1855年的考试则有45%的考生因成绩不合格而丧失了晋升高级候补官员的资格^①。

重视实践也是对官员全面知识教育的补充和完善。这是弗里德里希·威廉一世时期保留下来的传统。

大学教育在于传授学术和理论思想,培养批评和鉴别能力,而实践中的培训则是为了使未来的国家官员能够摆脱学术倾向,提高对实际问题的解决能力。最聪明的理论家不会理所当然地成为最好的实干家,学问不代表能力,但实干家如果他同时也是富有才华的理论家,那么他就是最能干的实干家。教育只有当它与具体实践相结合才是有意义的。海因里希·施特芬斯(Heinrich Steffens, 1773—1845)说:“国家不承认知识和学者脱离国家生活,同样毫无价值。”^②洪堡也说:“知识不是培养学问和说话,而是培养个性和行为方式。”^③因此,对行政官员的培训首先要考虑日常工作实际操作,实际上根据工龄长短决定晋升也是看重了工作经验的重要性,“从基层干起”在任何时期都不会过时。

19世纪,对官员的培训得到了进一步的加强。培养一个官员除了要有大约十五个月的见习期,还有至少四年的候补官员预备期,即使通过了国家考试,也还要继续接受培训。培训期间,官员从原则上讲不能机械性地等待上级布置任务,听从上级决定,而应了解地方情况,主动承担任务并制定下一步工作计划。

为了摆脱王权绝对主义时期警察国家的行政方法,19世

① Hans-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 2, s. 306.

② Walther Hubatsch, *Die preussischen Reformen des Reichsfreiherrn Karl vom Stein zwischen Revolution und Restauration*, s. 102.

③ ebd.

纪普鲁士官员的培训一直强调新理论和新思想的指导。最初是重视古典经济学和道德哲学,强调个人行动自由,注意国家放松对经济和社会的控制。以后,法律培训的重要性在官员预备期阶段日益显露出来。它是由一系列法规加以确定的。根据1817年10月23日法令,国家高级职位申请人必须具备法律知识并安排一定时间在法庭实习。1846年法规第一条也指出:高级职位申请人大学毕业后必须首先在法院实习,并在参加第一次考试时出示高级法院的实习证明。成为候补官后,又要在法院、公证处和律师事务所接受培训。结果,在对官员的培训中法学知识和在法院工作的经验受到了越来越多的重视。大学毕业后见习生的实习地点从原来的“一流行业”转移到了地方法院。在法院实习逐渐成为晋升高级职位的前提。

对法律培训的过度重视显然背离了新人文主义者提倡的全面教育的初衷,普鲁士文化大臣阿尔滕斯泰因在1837年曾对行政官员过长的法律培训作过尖锐批评,他建议将大学延长至4年,两年学习法律,两年接受全面教育,学制的延长可以通过缩短在法院的见习期来抵消。但是这个建议没能阻止事态的发展。19世纪,在工业发展的推动之下,普鲁士逐渐从传统的农业社会向现代的经济社会过渡,法制国家建立起来,它必定要求重新改组行政组织的结构和培训方式。家长制的行政手段已经过时了,国家功能在自由主义的经济理论中退到了维护安全和秩序,执行法律的层面。成长中的资产阶级社会依靠一系列经济和社会法规来维持,国家规范社会生活和经济进程,但不能掌管具体事务,因此需要一批受过法律学教育和培训的官员来承担行政事务。这些人具有较强的法制观念,办事认真,遵守规章,正是“法制国家”所需要的合适人选。对法律教育和培训的重视,恰恰是时代趋势使然。

所以并不奇怪,19世纪中后期的普鲁士高级官员都是“法官式”的人物。大多数情况下,政府的各级部门领导,从

县、地区、省到国务院,都称得上是“法学家”或至少是受过法律教育的人。尤其是县长,个个都是优秀的法学专家。有人做过这样的统计:在俾斯麦时代,23名国务秘书中有5人获法学博士学位,167名外交官中则有26人有法学博士学位。而在1895年的帝国行政机构中,113名外交官,30人为法学博士。近一半的司法部官员、1/3的外交部和帝国内务部官员、1/4的帝国财政部、帝国海军部和帝国铁道部官员拥有法学博士学位^①。即使是政府部门专业性较强的技术官员,如建筑、医药卫生、工商企业部门的官员,这些人在19世纪后半期人数的增长超过普通行政官员,法律教育和培训也是必不可少的,甚至是比技术因素更重要的知识^②。人们普遍相信,法律知识和法律培训能为官员提供必备的思想习惯和行为模式。

当然对于外交人员,国家考试中法学所占的比重还是很小的。对于他们而言,掌握历史知识,特别是德国的历史,以及地球上主要国家和人民的地理分布,他们的政府形式、人口、生产、交易、工业、金融地位和殖民地等方面的知识更为重要。外语学习自然不可或缺,国家考试中的部分笔试要用英文和法文来完成,历史和地理的口试也要用英、法两种语言来进行^③。

123

三、考试制度的两面性

从政治制度的层面上说,考试的制度化是资产阶级追求法制国家政治体制的一个重要组成部分,在君主制国家中,君主的个人统治现在也要在法律基础上进行了,它首先便体现在官员的选拔制度上。从社会的层面上看,考试制度试图

① 参见约翰·洛尔:《皇帝和他的宫廷:威廉二世与德意志帝国》,第193页,注释14。

② Otto Hintze, *Der Beamtenstand*, s. 102.

③ 参见约翰·洛尔:《皇帝和他的宫廷:威廉二世与德意志帝国》,第179页。

把官员的选拔按教育水平来规范,并由此使受过教育的各等级的优秀人物进入国家公职岗位,在此基础上实现社会的流动,因为教育从原则上说是不受等级特权和条条框框的约束,是每个公民都能获得的。考试制度体现了民主的用人原则。它打击了狂妄自大的贵族,因为原先国家行政岗位是由他们垄断的,同时也为社会中下层进入仕途提供了机会。在考试制度的带动下,社会流通的渠道被打通了,整个社会的价值观念也随之发生变化。精神和业绩代替了过去的等级原则。文学、艺术、哲学,特别是性格和个性的发展——简言之,知识和教养成为衡量社会地位的价值标准。自由竞争的原则建立了,它标志着普鲁士开始从封闭的等级社会向开放的资产阶级民主社会转变了。就此而言,考试制度如同一场革命,一场教育革命,是普鲁士国王发动的“光荣革命”——避开了流血的政治革命^①。有的德国学者甚至认为,即便是人民代表制度也难以与考试制度相媲美^②。

但是,以考试制度为核心的官员选拔和培训制度仍然是有局限性的。

以教育和知识为原则选拔官员,在具体实施的过程中并非尽如人意。大学原本是为未来国家官员奠定扎实学术基础,提高知识素养的理想场所,但却逐渐变成了步入仕途的敲门砖,成了学生将来谋生的“训练机构”。造成这种结局的原因是多方面的。第一,既然法律已经明确规定了官员参加各类考试所需出示的证明和文凭,这就使得申请人的注意力

^① 克里斯蒂安·克劳考夫伯爵认为:普鲁士的教育革命代替了没有前途的政治革命。它打破特权和等级界限,实现了机会平等的理想,替代了1789年法国的平等革命。参见:Christian Graf von Krockow, *Warnung vor Preussen* (《警惕普鲁士》), Berlin s. 104.

^② 布里克认为:德国资产阶级从未想过要废除职业官僚制度。只要在行政制度中还存在实现自由法制国家的希望,资产阶级就不会赞同人民代表制度。在这个前提下,人民代表制在普鲁士就失去了意义,而考试制度却意味着普鲁士向法制国家迈进了一步。参见 Wilhelm Bleek, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*, s. 44.

集中到了考试本身,以及如何才能准备出各种证明材料上来,大学学习的真实目的反而被遗忘了。第二,对官员的培训最后简化为单纯的法律培训,而第一次考试也几乎只涉及私法、刑法和惩戒条例。结果,对大多数的“面包学生”——指那些仅为日后谋生而学习的人来说,他们只学习一些与毕业后的实习和考试直接相关的专业,其他的“纯”理论问题则全凭个人兴趣。即使是学习法律也是有功利性的,法学理论、自然法、国家法和民法往往不受重视。教授们经常抱怨这些课很少有人听,但也无可奈何,因为对学生们来说,学习它们是浪费时间,那些勤奋学习法律的年轻人总是像手工工匠一样喜欢学习纯粹的资产阶级私法。第一次考试由相互竞争的十几个高级法院来主持,它们时而提高要求,时而又降低要求,很快成为“滑稽剧般的考试”。第三,大多数学生的经济状况拮据,为了尽早找到一份职业(哪怕薪水微薄),他们会尽可能缩短大学学习的年限。在“三月革命以前的时期”,法律系学生的大学生活很少有超过三年的。大学教育对未来国家官员的重要性实际上下降了,而考试制度选拔优秀人才的愿望最终不能如愿以偿。

至于第二次考试,即国家考试,虽然要考察申请人的知识面和理论水平,难度较大,但也不是没有对策可找。在柏林就有一所专门辅导学生考试的机构,位于波茨坦附近的鲍姆加藤布吕克(Baumgartenblück),是快速制造候补官员的工厂。它的主人福斯特曼(Forstmann)博士了解有关考试的一切问题,他根据考官的特点和历届考试题目编写了一些练习册,以训练考生的考试能力。进步党议会党团主席欧根·里西特(Eugen Richter, 1838—1906)后来在回顾自己的政治生涯时提到过,他在1864年参加国家大考前曾经访问过这个机构,“因为在考试前没有去过鲍姆加藤布吕克,当时就意味着

忤逆,是无法向父母交代的。”^①他声称,如果在该机构学习时间长一些的话,那么他的考试成绩还会更好。恩斯特豪森在回忆录中也证实了这件事,说这个机构当时门庭若市,生意兴隆^②。后来冯塔纳在《勃兰登堡马克游记》中也提到过福斯特曼博士的这个训练机构。学习、考试、再学习、再考试,这套制度逐渐成为一架官员培训机器。越想成为高级候补官员和初级候补官员,这架机器就越疯狂。对此冯塔纳是有深刻体会的。

除此之外,官员预备期的培训也往往流于形式。培训成了毫无意义的形式主义和例行公事的教育。见习生在法院的培训只是充当文书,而在政府部门,年轻的候补官员则和各类文件打交道,并不接触实际问题。所谓培训只是完全依赖于顾问的指导,学习一些肤浅的法律知识以及在地方政府中的一些表面事务,还有一些对考试有用的东西,国民经济学和国家学一些似懂非懂的概念。相反,更多的是培养官员行为模式、价值观念以及政治信念的养成。

随着时间的流逝,官员接受的教育和培训越来越背离它的起源和目的,逐渐充满了狭隘和迂腐的形式主义,不再适应现代国家的要求了,因此,经常可以听到来自新闻舆论和学术界的严厉批评。70年代末,普鲁士对官员的选拔制度进行了改革。根据1879年的一项法律,所有司法和行政部门的候补官员在法院的实习期减为两年,其余两年时间的培训改在省、区、县各级行政部门中进行。大学教育随后也进行了调整,拓宽学生在大学期间学习的领域,除了法学理论外,还要学习经济学、政治学等课程。1906年,普鲁士正式通过了一项新法规,它规定:申请国家高级文官职位者在三年的大学学习期间也要学习经济学和政治学等知识;官员培训期仍

^① Eugen Richter, *Jugend Erinnerungen* (《回忆青年时代》), Berlin 1893, s. 103.

^② Ernst von Ernsthause, *Erinnerungen eines preussischen Beamten*, s. 127.

为四年,但在法院实习一年(有时仅为9个月),在行政部门实习三年。该法律一直实施到1920年。

考试制度在官员选拔上并不是排他性的,它没有彻底排除旧制度中一切不公平因素的影响。正像《普鲁士国家通用法》有关官员选拔的条件不足以摧毁王权绝对主义制度的等级秩序,19世纪法制国家的发展和资产阶级性质的宪法的颁布也无力驱散旧制度留下的阴影。因为从本质上说,普鲁士的政治制度是王权绝对主义与资本主义自由民主制度妥协的结果。

社会出身和社会关系仍然是君主考虑的因素。这个因素产生的具体结果我们已经在第一章的“官僚阶层的社会构成”一节中作了说明。除此之外,19世纪的官员选拔又多了一项18世纪所没有的条件,这就是政治因素。为了抵制19世纪社会民主思想的传播和革命精神的蔓延,普鲁士对官员的选拔加强了政治控制。德意志解放战争结束后,那些从反对拿破仑的战场上回来的青年人,带着纯真的热情参加了各地组织的“大学生社团”(Burschenschaft)和雅恩(Friedrich Ludwig Jahn, 1778—1852)的“体操协会”(Turnbewegung)等进步的社会团体,成为普鲁士反动高压下脆弱民主中的中坚力量。1819年“卡尔斯巴德决议”颁布,政治潮流急速右转,政府开始镇压这股成长中的政治势力。由于担心他们会在未来的普鲁士政治生活中承担领导角色,政府不仅开除了大批参加政治协会或受怀疑的学生的学籍,并且还宣布:一切“非法”社团的成员和受怀疑的“煽动蛊惑者”永远都不能获得政府职位。只有那些经过大学证明的所谓品行端正者,才有资格担任政府候补官员。1833年冲击警署的“法兰克福风暴”过后,这些规定变得更为苛刻了,它不仅要把政治嫌疑人排挤出大学校园,而且在国家考试中还要首先考察考生对统治者和国家是否信仰、忠诚和服从。1824年5月25日的一份官方公告声明:“授予国家公职不仅要考核知识,还要优先

考察其信念”^①。更有甚者,学生选择大学的自由也受到了限制,因为大学在“三月革命以前的时期”是德国自由主义者活动的场所,那些颇富学究气的教授们在这儿宣传着自由主义的观点。思想活跃、学术自由的大学如耶拿大学、图宾根大学、爱尔朗根大学、海德堡大学、维尔茨堡大学、苏黎世大学、波恩大学等都先后属于被禁之列。不遵守禁令选择大学者,或没有文化部的批准上其他非普鲁士大学者,在“三月革命以前的时期”将丧失在政府部门工作的机会,其父母和监护人也将会遭受经济制裁。即便是高级候补官,在50年代的“反动时期”,如果没有“正确的”政治信念,在政府部门也无处栖身。奥托·欣茨并不讳言,普鲁士在任命高级行政职务时,政治、社会考虑乃至偏见显然是起了作用的^②。

更滑稽的是经济标准也成了选拔官员的条件之一,这是由长期不带薪的培训制度所造成的。早在1808年,政府已规定申请候补官员职务要出示财产证明,1817年则进一步强调申请人要证明其“能维持生活直至获得带薪职位”。不过,这个时期对候补官员提出财产要求,还有其他原因。斯泰因的思想倾向于有产者,在《拿骚备忘录》中,他曾这样写道:“财产所有者不参加政府管理就等于扼杀了共同精神,这样人们会仇视政府,使官职复杂化,行政开支增加。……经验告诉我们,把县长工作交给无产者出身的受俸官员,行政费用就会增加。”^③显然,在斯泰因看来靠领取国家薪水的官员来治理国家,责任心会受到影响。“三月革命以前的时期”,财政来源继续成为选拔官员的条件,但这个时期考虑的主要还是国家拮据的财政状况,因为从1825年开始,国家就采取了财政紧缩政策,希望通过提高申请人经济条件,限制过于膨胀

① Wilhelm Bleek, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*, s. 155.

② Otto Hintze, *Der Beamtenstand*, s. 101.

③ Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 200.

的国家公职市场。尽管司法部在 1844 年解释说,在大学期间已经负债的司法职务申请人,其现有生活状况不会成为任职的障碍,但越来越多的人还是因为经济原因无法就职。1863 年,对申请人的财产要求甚至提高到必须能维持到大学毕业后十年的生存^①。结果,选拔官员限制在有一定经济基础的集团身上,资产成了新的特权。只有有钱人才能就职国家高级行政部门,而大批富有才干但贫困落魄者却被拒于国家公职的大门外。依据教育原则的普鲁士官员选拔制度就这样大大打上了折扣!

从这个角度说,普鲁士政府枢密参议比洛男爵(Friedrich von Bülow, 1762—1827)对国家官员选拔政策的评价是太高了,他认为“没有一个国家像普鲁士那样,不考虑出身、财产和家庭关系,招收聪明能干的、对全体利益抱以高度热情的人员为国家工作。”^②当时一些外国人的评论显然也有失公允,“在普鲁士不停运转的国家行政机构中,无能的人难以见容。业绩和才干是官员升职的标准。在普鲁士,只要有智慧和德行就不用担心会被解职,担心职位会被有家世的人取代。”^③

① Bernd Wunder, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, s. 53.

② Gottlieb J. Wehnert, *Über den Geist der preussischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft*, s. 100.

③ ebd., s. 101.

第三章 官僚群体的等级意识和相对独立性

第一节 官僚等级的自我意识

绝对君主制以封建等级制度为基础,但是在王权绝对主义时期,只有贵族、市民和农民等级,官僚没有世袭的身份、祖传的家产,也没有共同的社会价值观念和行方式,他们只是一个拥有固定职业的团体,作为等级是不存在的。那时的官僚具有较强的依附性,它只是“粘”在统治阶级这块“厚皮”上的“毛”而已。王权绝对主义制度体现了君主的个人权威,国王凌驾于官僚之上,官僚是国王的统治工具,他们执行国王的命令,监督命令的执行。当时流行的一句话深刻地反映了18世纪官僚与君主之间的个人关系,即他们是“为普鲁士国王工作”的^①。缺少独立地位和对自我的认同,何来等级的意识?

130

王权绝对主义统治的后期,官僚在国家机器中的重要性增加了。官僚在摆脱了私法关系后,确立了在公法关系上的法律地位,加上他们所享受的,也是法律赋予他们的与级别和头衔相配的特权待遇,以及考试制度建立后作为社会中有教养者的身份的认同,结果在《普鲁士国家通用法》这个既结合了近代法律国家思想又保留了封建等级成分的混合体的保护下,官僚作为一个新的社会等级——“官僚等级”(Beamtenstand)产生了。显然,这个等级是普鲁士特殊历史发展环境下的产物,是人为制造的“杰作”。而且由于《普鲁士国家通用法》在1850年宪法颁布之前所发挥的重要影响,

^① H-J. Schoeps, *Über immer Treu und Redlichkeit*, s. 21.

这个等级的诸多特征也一直保留下来。不能否认,19世纪的斯泰因-哈登堡改革的确在普鲁士放松了等级界限,但并未消除等级制度本身^①。事实上,斯泰因是倾向于建立一个新的“等级社会”的,但这是一个提炼过的、建立在财产而非社会出身基础上的“等级社会”。在社会流动性加强的情况下,官僚等级反而意外地得到了巩固,不仅它的社会成分要比18世纪广泛得多,而且还可以法律的名义网罗,也确实网罗到了更多精明强干的人才。相对于其他的社会等级,官僚等级的社会基础以及等级意识不是在模糊和退却,却是在形成和巩固。比如贵族等级,因为资产阶级化了的新贵族和职业新贵族的加入,血统的纯粹性和世袭制原则受到冲击;又因为资本主义经济的侵入,经营农业遭到破产或转变经营观念,采纳资本主义方式从事农业生产,传统的地产所有制也发生了转移。到1855年,普鲁士东部省份近45%的贵族土地出售给了非贵族出身的资产者^②。以前的贵族不是生活落魄就是转向了其他非农业部门^③。贵族等级逐渐丧失了它传统的等级特征。至于人口众多的下层群众,尽管普鲁士的工业增长相对缓慢,广大农民和城镇手工业者仍然保留着传统的生活方式,但分化还是开始了。行会制度的解体,把大量的手工业工匠和学徒抛到了没有保护,也不够发达的劳工市场上,造成了严峻的“社会问题”;而农民的解放过程尽管一波三折也已经开始进行,传统的等级关系难以继续维持。结果,我们看到了这样一个与历史发展进程相悖的反常现象:19世纪原本是一个经济上自由竞争的时代,在传统的等级特权随着经济基础的变化、观念的转移和法制国家的建设而逐渐消失的同时,官僚等级却脱离这个社会发展的核心原则,

① Reinhart Koselleck, *Preussen zwischen Reform und Revolution*, s. 339.

② John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 9.

③ Wilhelm Treue, *Wirtschaftszustände und Wirtschaftspolitik in Preussen 1815—1825* (《1815—1825年普鲁士的经济状况和经济政策》), Stuttgart u. Berlin 1937, ss. 6—31.

成为了成长中的资产阶级社会中的一个人为的“与世隔绝”的群体。这个群体即使在 50 年代以后工业蓬勃发展的时期，也巍然屹立，因为经济结构的发展以及随之而来的社会观念的转换，不是在一代人身上就能够立刻表现出来的。同时，普鲁士人对新的商业价值观念的接受也表现出令人费解的迟钝。即使在工业发达、企业精英会聚的西部地区，社会等级的划分也是按照传统的等级标志而不是财富的多寡来进行的。

官僚的等级意识随着等级地位的巩固树立起来，它也是历史发展的产物。等级意识大概与担任公职的荣耀、一般公众对政府官员工作的信任以及官位与统治阶级既得特权之间的联系有关，但更重要的原因还在于官僚掌握着知识。首先，他们拥有对行政管理至关重要的那些学科的知识，如经济学、政治学或法学；其次，在履行职责时，他们得到大量的具体信息，这些信息由于机密的需要，受到人为的封锁，因而加强了这个等级的神秘感和重要性。维纳特认为，官僚是普鲁士国家中“最有教养的、最具精神和最解放的部分，是最能干、最有才华的成员”^①。他们代表着国家的智力水平。这么多的“最”是否恰如其分值得商榷，但在 19 世纪逐渐滋长的新等级意识中，有一点很明确，即普鲁士人相信等级优越性中最重要的标志不是显赫的家世和财产——官僚积累不了财富，而是知识和教养，即可以积累和传递的精神财富。维纳特的“最”涉及的都是官僚能力中与知识相关的要素。任何一个阶层的成员要想加入这个等级必须首先接受教育。即使贵族，无论是名门望族还是粗鲁的容克，不管他是抱怨还是憎恨，都要借助教育手段，获得起码的知识和教养，认同资产阶级的业绩和效率原则，而后才能被这个等级所接纳，至于其他阶层则更是如此。这一点在当时欧洲的其他国家

^① Fritz Hartung, *Zur Geschichte der preussischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert*, s. 694.

不可能做到。在垄断知识的基础上,官僚掌握了权力,也获得了权威,并由此与社会的其他等级分离。知识和教育原本是为了冲破等级界限,促进社会流动而提倡的,但事实上却很快变成了一堵难以逾越的高墙,一堵保护受教育者,排除普通百姓进入特权等级的保护墙。多么荒谬!

作为一个等级,官僚有自己的“精神”,自己的社会原则和行为举止,并且竭力地加以保护。渐渐地,在等级内部社会出身的重要性被淡化了,人们更多关注的是级别、奖章、名誉、社会教育和生活状况。等级内部的稳定或凝聚力是靠诸如合议制和资历等这样一些所谓的“道德”规矩来维持的,同行和同事间政务实行共商,对年高德劭者保持必要的尊重,官员的提拔和奖励论资排辈^①。这在某种程度上如同中世纪的行会制度,低资历的官员就像是学徒,而高资历者则是当然的师傅。年轻人在候补期间跟随某个上司学习,干些“体力活”,诸如抄抄写写或跑腿送信之类。像在军队一样,升职不是靠业绩而是靠年龄。为了保证等级的延续性,下级对上级的忠心,等级内部依靠自我繁殖,尽量使其后备力量来自于相似的职业和社会阶层。等级的意识形态受到维护,一切可疑的、不受欢迎的思想会被残酷地消灭。柏林法院曾经判处过 204 名学生长年监禁,其中 39 人为无期徒刑,后改判 30 年监禁。这些在大学读书的学生是未来的国家官员,对他们的严厉惩罚正是为了保证将来官僚队伍的政治纯洁。

官员的社会生活与外界隔绝。像柏林这样的小城市,19 世纪 30 年代人口只有 30 万,但官员们有自己固定的社交活动场所,他们经常出没的咖啡馆和贵族、商人的不同,虽然他们中的许多人受自由主义思想影响,与资产者商人并无二

^① 马克斯·韦伯似乎比较赞赏这样的制度。在他对理想官僚制度的类型设定中,强调官僚间权威关系的系统安排以及任命和晋升以等级法规为基础,认为这些是制度合理化的标志之一。但笔者却以为,它强化了等级内资深官员的权力,反映的是等级内部的不平衡,因而在一定程度上会阻碍个人,尤其是年轻人充分施展才能。

致。官员的妻子、女儿们也有自己独立的社交圈子。对此，德尔布吕克的印象十分深刻。他后来回忆说：“她们（指官员的妻女们）和金融界的贵妇们没有来往。”^①在自己的圈子里，官员们密切往来。行政和司法部门的年轻人常常在晚上跟着上司去酒吧，聆听别人高谈阔论，谈工作，谈利益，或者被邀请去上司的家里，在那儿受到简朴然而却是热情的款待，读书、朗诵、写诗、创作音乐，通过这些“毕得迈耶式”（Biedermeier）^②的交往方式获得社会认同，取得等级的归属感和认同感。有的官员甚至连自己的婚姻也要得到上司的首肯，上司会根据其未婚妻的社会地位作出判定。候补官员的实习期，在某种意义上正是为了培养等级的价值观念和行为模式。大学的学习似乎也只是为了建立未来的社会关系网。官僚有别于其他阶层的等级意识是如此之强烈，以至于19世纪德国的国家法学家克莱门斯·佩泰斯（Clemens T. Perthes，1809—1867）也不免感叹道：“官员和非官员之间的差别比贵族和非贵族之间的差别还要厉害。”^③

当然，在官僚的等级意识中最重要的是他们对自己社会价值和政治重要性的认可。必须承认，近代的普鲁士官僚尽管有自己的等级标志，与社会其余部分发生分离，却不再是封建制度下的“等级”。等级本身意味着与旧制度的某种联系，但在普鲁士的特殊历史状况下，它却从另一个角度体现了社会的进步。普鲁士的官僚等级不是仅代表它自身的一个封闭团体，至少从这个等级的自我意识上来看，它自认为代表着全社会。它还是惟一发挥作用的国家等级，国家与社会在它的身上得到认同，它是国家公民和社会其他阶层的监护人。对此，黑格尔表示赞同，他指出，“政府成员和国家官吏是中间等级的主要部分，全体民众的高度智慧和法律意识

① Eda Sagarra, *A Social History of Germany 1648—1914*, p. 266.

② 泛指当时德国中产阶级脱离政治、自鸣得意的生活时尚，尊重小人物，珍视整洁、家庭般的舒适生活。

③ Hans-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 2, s. 304

就集中在这一等级中。”^①而爱德华·纳斯也认为,官僚等级是一个在具有“广泛的群众意义上组织起来的团体”^②,因而代表着整个国家的利益,是社会一支进步的力量。这些说法不免言过其实。黑格尔考察国家和社会之间关系所运用的图式早就受到过马克思的批判^③,但从官僚所代表的阶级利益来看,他们在19世纪显然已经属于资产阶级。马克思指出,普鲁士的官僚是“中等阶级的中坚”,这个“中等阶级”指的就是资产阶级。官员大多出身资产者家庭,具有国家公民观念和市民意识。官僚等级本身就是在与封建等级斗争的过程中成长起来的,它与封建制度没有共同的根本利益,是进步的力量。不仅如此,官僚等级也不是绝对封闭和排外的,尽管它有自己的等级意识,但它是流动的,而非凝固不变。至少在原则上,它依赖考试的客观化和制度化而壮大,也靠自由竞争、业绩和效率原则来维系。另外,官僚制度的规范和运作依靠法律来进行,因而它的发展与资产阶级法治国家的发展共同前进,是法制国家的保证,也代表着资本主义社会的基本原则。

第二节 官僚等级的相对独立性

官僚等级的政治独立性伴随着官僚的等级意识而产生。王权绝对主义时期,独立性受到无情压制,官员们只要严格执行命令就行。国王的专断剥夺了官员的思想和创意,因为

135

① 黑格尔:《法哲学原理》,第314页。

② Reinhart Koselleck, *Staat und Gesellschaft im preussischen Vormärz* (《三月革命以前时期的普鲁士国家和社会》), in: Otto Büsch (Hrsg.), *Modern preussische Geschichte 1648—1947*, Bd. 1, s. 389.

③ 黑格尔认为国家代表一般利益,社会则由各种利益汇合而成。国家和社会之间通过等级制、行政当局的独立权力和官员的高度品德结合在一起。而马克思则持相反观点,认为一般利益和特殊利益在理论上的对立,只是一种虚构,它是官僚等级论证自己特殊利益正当的借口。实际上官僚的作用是使得国家利益成为对抗其他利益的特殊个人目的(参见马克思的《黑格尔法哲学批判》)。

从大选侯威廉开始,君主就亲自参加枢密会议,一切政务均由君主拍板敲定,合议制只是一个讨论问题的摆设。如果说弗里德里希·威廉一世作为总执行局的最高首脑,政府枢密参议的意见还是要听取的话,那么到了弗里德里希二世时,官员的建议则没有任何价值。在总执行局,如果6分钟内就某个问题不能达成一致,则由国王作出决定。国王与大臣间的关系完全中断,甚至连总执行局的例行午餐最后也取消了。每年只有在制定财政预算时,国王才召集大臣,但不是向他们咨询,而是发布至高无上的命令。国王包揽一切,所有非日常性的工作都要向他报批。官员的革新建议,大多无果而终,而且还会受到冷嘲热讽。官员们享受着国家的特殊待遇,接受职业道德教育和严格的选拔,而这些都是服务于君主个人利益和需要的。当然,这并不是说,官员对君主只知道一味的依附,桀骜不驯仍时有发生,尽管这样做需要勇气,甚至冒险精神,要承担轻者被呵斥、重者被撤职乃至下狱的后果。史学家们对此有过研究,鲍姆加特(P. Baumgart)就注意到,在弗里德里希二世的专制统治下,官员的自我意识虽然有限,但高层官员还是敢于公开冒犯国王的,因为他们坚信自己是社会的精英分子^①。施莫勒也表示当时的官员绝不是国王手中毫无意志的工具。弗里茨·哈通(Fritz Hartung, 1883—1967)则引事实为证:在军事法庭对卡特(Han Hermann Katte, 1704—1730)^②的审判中,法官们拒绝了国王要求处死卡特的请求;库尔马克——指勃兰登堡的军事与王室领地管理委员会抵制弗里德里希·威廉一世,再次撤销了夏洛滕堡(Charlottenburg)的城市特权;弗里德里希二世在要求他的一位大臣执行一项非法命令时,得到了这样的回答:

① Walter Demel, *Vom Aufgeklärten Reformstaat zum Bürokratischen Staatsabsolutismus*, s. 81.

② 卡特,弗里德里希二世王储时期的密友,近卫军少尉。1730年8月曾与王储一道秘密出逃英国未遂,被押上军事法庭受审。法官最初判卡特终身监禁,但在国王的压力下,26岁的卡特最终被判处死刑。

“国王可以支配我的脑袋,但支配不了我的良心。”^①

王权绝对主义的后期,政治思想出现了新变化,专制制度受到抨击。政治家弗里德里希·卡尔·莫泽尔(Friedrich Karl Moser, 1723—1798)在1757年发表了一本小册子,题目是《君主与臣仆》,该书分析了君主制的弊端,被视为德国政治启蒙的代表作。1784年,莫泽尔又出版了《统治者与大臣》一书,提出官员应该为国家而不是为君主个人服务,官员应当学会反对一切他认为是错误的命令。莫泽尔的思想在当时的社会尤其是官员当中引起了很大反响。另一位启蒙主义大师康德则强调用“理性”对事物作出正确判断。他赋予国民双重职责:作为官员,他不赞同上级的命令但有义务服从;而作为普通人,一旦接受命令就要坚决执行,而与此同时,他必须对他认为错误的命令提出批评,直至将之束之高阁。莫泽尔和康德的思想对那些已经拥有朦胧独立意识的官员提供了理论上的支持,官员身上所赋有的宗教精神和道德观念,使他们不能再放纵个人的感情,泯灭良知了,因为他们肩上所担负的责任和义务不只是对国王个人而言,同样也要向君主制度、王位甚至国家负责。弗里德里希二世的宠臣海尼茨(Heinitz)男爵在与国王意见相左时,曾在给国王的信中写道:我的职责是服从,但我的誓言却迫使我去说——不是作为大臣而是作为一个普通人,应该说的话^②。政治启蒙的思想显然已经在官员身上发生了潜移默化的影响。

从18世纪末开始,官僚在政治上的独立地位开始有了转机,它受到了一系列法律制度的保护。

这首先得益于官僚法律地位的确立。无论是官僚的政治地位还是经济地位,至少在原则上都受到了法律保护,因

^① Fritz Hartung, *Zur Geschichte der preussischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert*, s. 705.

^② Henri Brunschwig, *Enlightenment and Romanticism in Eighteenth-Century Prussia* (《18世纪普鲁士的启蒙和浪漫主义》), Chicago and London, 1974, p. 19.

此他们可以大胆地向君主提出个人的独立见解,不必像过去那样过于顾及君主的感受和个人前程。即使贬职和罢官,因为有固定工资,物质生活得到保障,他们在很大程度上也不必再为生活无着担惊受怕。特别是考试制度和考试委员会的建立,不仅使考试由官员自己实行监督和控制,考试结果和实习期的合格与否也由官员自己评判,而且还使官员的知识和专业水平达到了更高境界,可以在更高程度上、更有效率地帮助君主处理国事,因此独立意识也就自然而然地增长了。在具备独立意识的官僚中,最突出的是司法官员。从王权绝对主义国家兴起以来,因为对法律理性主义的重视,司法官员的独立性受到普遍认同,在司法领域也最早实行对法官地位的法律保护和考试任用选拔制度。虽然“权大于法”的实质仍然掩盖不了,像弗里德里希二世干涉“磨房主阿诺尔德诉讼案”就是一个臭名昭著的例子,但至少从原则上讲普鲁士还是废除了行政权对民法的侵犯,宣布了法庭上只能谈论法律而不谈君主的原则。历届国王对法官的不信任,从另一个侧面也恰好说明了司法官员桀骜不驯的独立性。到19世纪,司法官员的独立地位在逐渐建立起来的“法制国家”中随着行政权与司法权的分离而变得更加难以抗拒了。

其次得益于行政组织制度的改善。国家地域的扩大以及随之而来的政府事务的增多和复杂性的增加,使集行政权力于一身的国王的专制作风在王权绝对主义晚期已经不胜负荷。实际上,从绝对君主制建立时起,君主已经不可能独自处理政务了,国王往往靠着一批财政、军政和司法专家辅佐才使行政运转起来。不过在普鲁士那些能干和精力充沛的国王那儿,国家事务可能会因为君主的事必躬亲而做到一定范围内的有条不紊,但是在无能的君主执政时,情况就大不一样了。1786年,弗里德里希二世逝世以后,王权绝对主义的缺陷开始暴露,为了弥补这个问题,1794年的《普鲁士国家通用法》多少对国王的权力作了限制。但是真正解决问题的出路是大规模变革国家组织,正像莱茵大银行家和实业家

达维德·汉塞曼(David Hansemann, 1790—1864)认识到的那样:“不受限制的、全面领导一切的君主权力最终要过渡到官僚统治。因为国王不可能操纵所有的国家行政事务,所以渐渐地整个行政要由官僚机构来接管。”^①在这种情况下,行政机构从19世纪初开始得到合理化的改造,官员也日益受到越来越专业化的训练。自1807年斯泰因改革以来,因为建立了职权范围明确的政府部门,实行大臣负责制,高级官僚,尤其是大臣可以在一定程度上实现独立管理了,他们成为君主身边一个重要的领导集团。“君主绝对统治转变成了君主——官僚统治”^②,或者说产生了“官僚绝对主义”。尽管国王在行政中继续发挥作用,他仍然把最高领导权掌握在自己手中,但行政工作开始依照法规进行,国家政策有了连贯性的保证,这些都在无形之中为官僚的独立活动搭建了更大的历史舞台。

官僚独立性不再像以往那样,只是个人意志和秉性的流露,从19世纪初开始,它成为等级的政治行为,因而表现得格外醒目。官僚们掌握着政府的决策程序,并相信自己为普鲁士社会的转型确定了“真正的”、“正确的”、“理性的”和“客观的”道路。1842年,诗人赫尔维格(Georg Herwegh, 1817—1875)在国外流浪多年后返回普鲁士,惊讶地发现,似乎每个官员嘴里说出来的都被看作是真理而且只能是真理。他由此生出了感叹:这是多么美好的特权啊^③!无疑,就是这样的一种垄断真理、代表全体的意识和自信,使得官员们绝不简单地接受来自柏林的命令,即使在1819年后政治保守势力抬头,强调对王室忠诚的时候也是如此。传说沙恩霍斯特(Gerhard von Scharnhorst, 1755—1813),普鲁士军事改革的领导者,对待迟疑不决的弗里德里希·威廉三世最有办法。“他

① Alexander Bergengrün, *David Hansemann* (《达维德·汉塞曼》), Berlin 1901, s. 108.

② Heinrich Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, s. 86.

③ Reinhart Koselleck, *Preussen zwischen Reform und Revolution*, s. 393.

擅长和国王打交道。如果某件事被国王否决,他会在第二天、第三天重新递上去。如果国王不耐烦地说,‘你已经说了上百遍了,不要再说了!’或者说,‘我不要再听了。’沙恩霍斯特便会保持缄默。两三个星期后,他又会继续上报,一直到国王开始考虑此事是否有利为止。”^①官员们有个信念,自认为了解管辖地区百姓的利益,往往会以对业务和地方的熟悉来抵制君主的意图,在执行命令时也会运用自己的判断力。为此大臣们经常感到苦恼,因为有独立思想、难以对付的下级越来越多了。在大批批阅的文件中常常可以找到他们留下的尖刻评价,抱怨下属在报告中流露出的自负和难驯^②。事实也的确如此,因为在普鲁士,好像只有政府机构中的首脑,即大臣们,才可以不具备其他文官的专业特征,因为考试选拔的原则对他们不适用,这种特殊地位是由于他们与政府和行政分离造成的^③,所以专家、训练有素的部门头头和参议们与他们的顶头上司——大臣相比,当然就有着更丰富的专业知识,掌握着各种信息和处理事务的技术能力。早在19世纪20年代,这些大臣就觉得需要对官员加强纪律约束,希望能把不同的意见控制在工作范围内。

“三月革命以前的时期”是政治思潮异常活跃的阶段。弗里德里希四世复辟封建等级制度,对官员不信任,加强了对官僚政治的控制和打击力度,反而加剧了各种政治派别——保守的、自由的、激进的派别在普鲁士展开活动。政府官员们很少有不受政治氛围影响的,尤其是那些高级官员中的下层人物,如候补官员,因为自身的处境,更容易接受自由主义的思想。一些文化和职业社团如亚琛的夜总会、柏林

① Christian Graf von Krockow, *Warnung vor Preussen*, s. 138.

② Fritz Hartung, *Zur Geschichte der preussischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert*, s. 707.

③ 普鲁士大臣的特殊地位反映了君主在政治体制中的巨大影响力。在自由主义的国家理论中,对这一点存在着争议。争论的焦点是在宪法政治中,有没有必要把官员的最高领导层与一般的高级官僚分开对待。

的自由贸易协会,虽然不是什么政治组织,但往往会讨论一些政治问题,而且都有政府官员参与其中。出现了官员自己的政治团体,比如司法官员 1843 年在莱茵和威斯特伐伦的苏斯特县(Soest)的集会,要求司法独立,改善司法程序等,并设立了常设执行委员会,司法改革的讨论公开化了。在 1848 年革命之前,一些官员的政治独立性甚至以激进的方式表现出来,他们不只是简单地违抗上级不合理的命令,而是在政治观点上与政府相左,公开对官僚制度的弊病进行强烈抨击。如在 1847 年的联合省议会中,就有相当一部分人和自由派议员一起要求国王实现宪法诺言,其中就有格奥尔格·芬克(Georg von Vincke, 1811—1875)男爵,他是威斯特伐伦省省长路德维希·芬克的儿子,1837—1848 年期间任威斯特伐伦省哈根县县长,还有海因里希·冯·博克库姆-德尔福斯(Florens Heinrich von Bockum-Dolffs, 1802—1899),他自 1837 年起担任威斯特伐伦省苏斯特县县长。同样引起不小震动的还有 1844 年布雷斯劳法院的参议西蒙抗议《纪律惩戒法》的颁布。当然,反抗的结果无一例外地都是反抗者被开除公职,即使享有颇高威望的官员也难于幸免。但即便是这样,在随之而来的 1848 年革命中,追随革命的高级官员也绝不在少数,甚至还出现了更激进的民主派。他们不像大多数自由派官员那样,只要求改革官僚制度中的缺陷,使法律和国家管理按照公民自由的方向发展,或者恢复官僚等级以往的光荣,从君主手中获得应有的、相对独立的统治权力,而是干脆要求取缔官僚制度,实行“民众管理”和“大众自治”。

宪政时期官僚的独立性相比以前大大减弱,因为政府的控制在加强,但是随着社会和政治状况的变化仍然有一些人时常表现出不顺从。对一些政治上固执的政治官员,国王会在他们参加议会活动时不予准假,但常常无济于事。从 19 世纪 20 年代开始,政府就不断加强对官员的纪律约束和惩治,50 年代以后,又非常在意官员政治上的忠诚与否,这实际上从另一个侧面证实了情况的日趋复杂:官员已经越来越难以

驾驭了。1882年1月24日,俾斯麦在议会的发言中热情赞颂君主制,要求官员应时刻意识到对国王所发的誓言,要清楚“向之宣誓忠诚和服从的国王始终位于政治的顶端。”^①因为他十分清楚,一些官员有自己的政治信念,而且行政规模越大,官僚队伍就更为庞大,也就越发难于控制官员的忠诚。

不过,在指出官僚等级意识和相对独立性的同时,并不能忘记这样一个根本点:普鲁士政治制度的特殊性。它既是一个法制国家,也是一个君主统治的国家。官僚等级虽然自视为“代表全体的等级”(Allgemeine Stand),是不代表任何集团利益的“中立组织”,但实际上它却依附于王权和贵族社会,倾向于和保守派保持密切的政治和人事联系。它的等级意识与劳动群众分离,并高居于后者之上,因为市民中那些受过教育、向上发展的力量都被拉入国家官僚机构,受训练,然后被融化了。官僚等级曾经代表资产阶级的利益,但这个阶级在普鲁士却是软弱的,没有形成一股政治势力。如果说这个等级内有着共同的文化认同,那它是适应着贵族的生活习惯和行为标准的。这一点在那些担任高级职位的资产者和有教养者官僚中表现得特别明显,是他们有意地把自己和资产阶级家庭区分开来,企盼着加入职业贵族的行列,模仿贵族的生活方式甚至包括野蛮的决斗。就此而言,汉斯·罗森贝格和韦勒尔的分析并不为过:普鲁士官僚通过裙带关系和贵族等级联系在一起。君主独裁、传统贵族和现代官僚组成了普鲁士国家的权力三角关系。据说,在“三月革命以前的时期”,如果赋予官员以“市民”的称号在普鲁士不是一种荣誉,而是一种耻辱^②。官僚处于这样一种无奈的境地,它要介乎于顽强存在的贵族等级和市民等级之间获得生存。只要国家权利的基础没有发生根本变化,官僚等级就不可能超

^① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 242.

^② Hansjoachim Henning, *Sozialgeschichte Entwicklungen in Deutschland von 1815 bis 1860* (《1815—1860年德国社会史的发展》), Paderborn 1977, s. 108.

越贵族固有的统治地位,它只能屈居于贵族之下。

官员的人格是分裂的。一方面它是社会的精英,尤其是那些高级官员,受启蒙思想的熏陶,康德哲学的教诲,刻上了洪堡等人新人文主义教育思想的烙印,与现代精神融为一体。另一方面,他们多数不是暴发户,而是一些“绅士”,知名人士,了解时代的思想,清楚普鲁士国家制度的特点和行政机构的问题,他们踌躇,有顾虑,缺少决断力,难以行使自己的意愿,与传统关系决裂。毕竟他们的特权包括荣誉、工资、养老金等都是统治者所给予的。因此,官僚等级的“独立性”要打上折扣。所谓的“独立”,准确地说不过是特定时期对权力依附性的减弱。官僚制度和行政组织的合理化削弱了王权绝对主义的统治,但无论在法律上还是在现实中,君主的决定权都没有被废除。宪法确定了国王的最高行政权力,官员要向君主宣誓效忠^①;行政中的合议制原则不仅没有剥夺,大臣和高级官员之间的互相牵制反而加强了国王在合议时的仲裁权^②。官僚等级的活动空间是有弹性的,在遇到像弗里德里希·威廉二世和弗里德里希·威廉三世这样的软弱君主时,等级意识和相对独立性就会扩大;而碰上威廉四世、威廉一世、俾斯麦和威廉二世时,则会急剧收缩。在威廉四世时期,国王重新依赖“宫廷党”(Kamarilla)^③,对政府官僚的作用实行遏制。同样,在遇到国家危机时,君主会放权;而在

① 1850年1月31日颁布的《普鲁士宪法》第45条规定:惟有国王拥有最高行政权。任命和解除大臣的职位;宣布法令;颁布必要的行政命令。

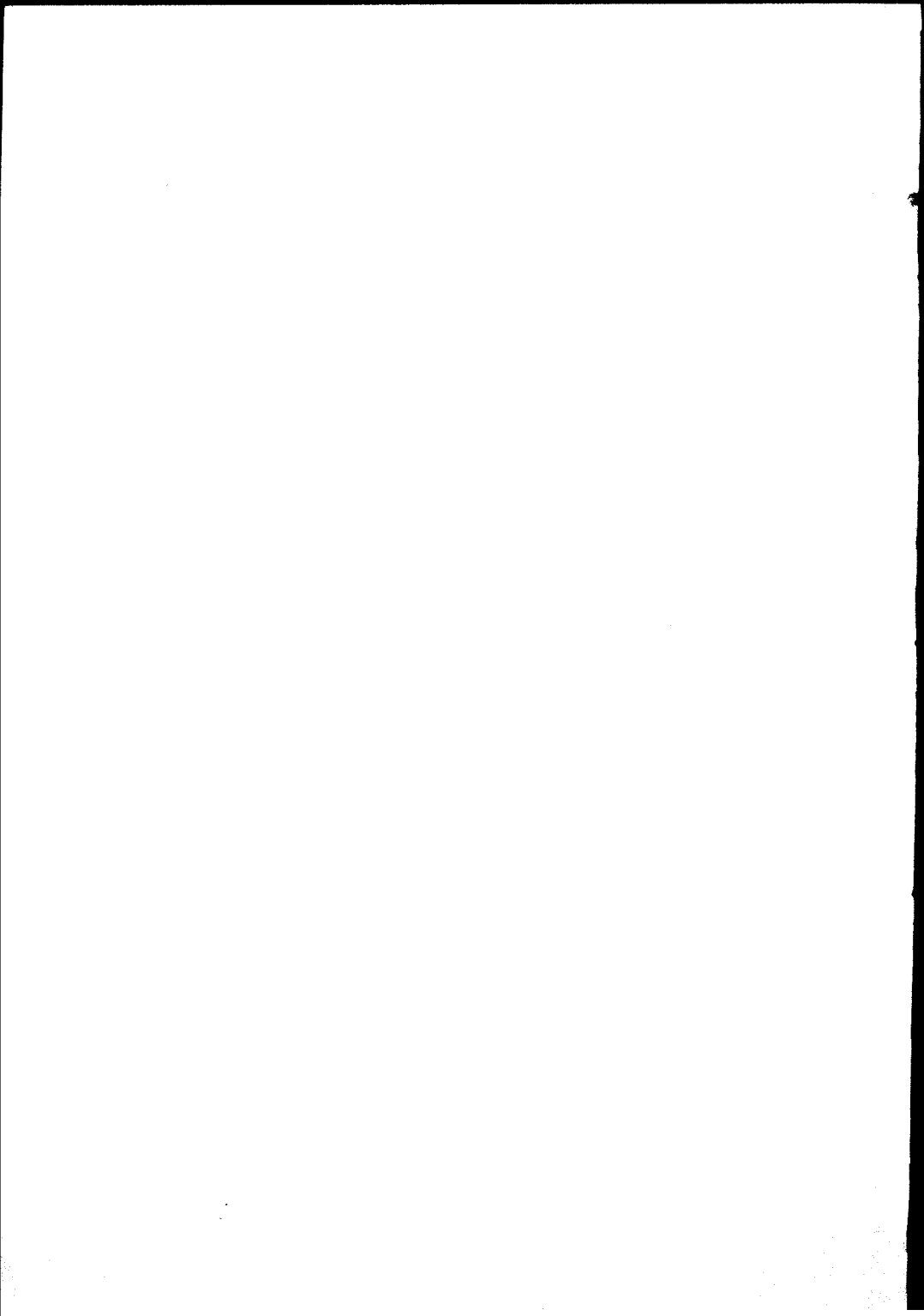
② Barbara Vogel, *Reformpolitik in Preussen 1807—1820* (《1807—1820年的普鲁士改革政策》), in: Hans-U. Wehler, Hans-J. Puhle (Hrsg.), *Preussen in Rückblick* (《普鲁士回眸》), Göttingen 1980, s. 207.

③ 宫廷党,类似于绝对君主制时期的宫廷内阁。威廉四世的宫廷党中包括了许多著名的保守派人士,如盖拉赫兄弟(Leopold, 1790—1861 und Ernst Ludwig Gerlach, 1795—1877)、拉多维茨(Joseph Maria von Radowitz, 1797—1853)和斯塔尔,时任英国公使的布恩森(Karl von Bunsen, 1791—1860)男爵也具有很大影响力。宫廷党没有领导机构,却算得上是个政党组织,它有独立的政治思想,更具有实现其政治目标的魄力。在“三月革命以前的时期”它是普鲁士政权的核

危机解除后,君主则会有意识地收权,就像19世纪初普鲁士改革前和改革后所表现出来的那样。官僚的“独立性”在1848年革命之前的特殊环境中表现得较多,但在此后他们大多数却甘愿臣服。在崇尚司法独立的司法官员中曾经产生了大量自由运动的领导人,在60年代的宪法冲突中,他们仍与俾斯麦针锋相对,但到19世纪末,作为威廉社会全面封建化的一个部分,这些出身中下层的司法人员也适应了上层社会的生活习惯和兴趣,接受了特权阶层的观念。行政官员在19世纪初的改革中冲锋陷阵,现在也退回到了平静的本职工作中,满足于自己开创的所谓“行政自由”中。只要有固定工资和养老金,官职可以照常晋升,革命时期曾经有过的政治理想完全可以抛诸脑后。官僚等级被制度化了,它与普鲁士君主政体唇齿相依。

下篇 普鲁士的官僚统治





官僚制度是国家统治机器的重要组成部分,它依赖于统治阶级,必须予以打碎。但在特定的时期,官僚在国家中仍然肩负着行政的使命,它要保证国家机器的正常运转,要承担国家经济、社会和政治事务的管理工作。在普鲁士,由于官僚的制度建设具有特点,颇有成效,官僚在等级意识上产生了优越感和某种政治上的“独立性”,使他们对自身价值作出了较高估量,再加上君主制的国家传统以及政治和社会发展的实际状况,官僚的作用超出了一般的行政管理范畴,而具有了统治,尤其是政治统治的色彩。原来服从命令的执行机构现在在寡头统治的国家中成为共同发挥作用的决策机构,成了权力的共同拥有者。“官僚政治”、“官僚统治”(Beamtenherrschaft)因此在普鲁士表现得较其他欧洲国家更为成熟。

一般来说,普鲁士的官僚统治是从18世纪王权绝对主义建立时出现的,一直维持到第一次世界大战结束,它与君主制度共存亡。但在这漫长的两个世纪中,官僚统治的程度并非一致,有高峰也有低潮。弗里德里希·威廉一世建立了“军事—官僚国家”,把行政权交由官员掌握,但王权绝对主义时期由于君主的超常领导才干,君主个人统治的成分较为浓厚,官僚机构的作用往往被掩盖,而实际上沦为执行君主政策的简单工具。1848年以后,尤其在普鲁士颁布宪法之后,官僚统治受到一纸宪章的约束,多少变得有些名不正言不顺了。特别是60年代以后,俾斯麦独掌朝政,个人统治的味道加重,官僚机构的统治作用再度受到压制。威廉二世的亲政并没有解决个人独裁的问题,他所做的不过是实现权力转移,把俾斯麦的个人统治变成了他自己的个人统治。

普鲁士的官僚统治有两个典型阶段,一是19世纪初的改革时期,二是三四十年代的前宪政时期。时代赋予的契机,官僚制度及时而又顺应时代的变革为官僚实现统治准备了前提条件。在这两个阶段,官僚的统治方式和影响无处不在,渗透到了普鲁士社会政治和经济的各个领域。对官僚统

治的评价当然要秉承公正与客观的原则,做到具体问题具体分析。不能否认,官僚统治既会产生进步和积极的影响,也会带来落后和消极的因素。

普鲁士的官僚集团不是一个统一的整体,内部往往存在着经济和政治思想的巨大差异。这种差异在18世纪可以表现得较为含蓄,但到了新旧思想尖锐交锋的19世纪,则显得纷繁多样。官僚中有保守思想,也有自由观念。无论是保守派还是自由派,在普鲁士经济和社会发展的基本问题上目标是一致的,即要领导和推动国家向现代社会的发展。但是,在建设何种政治制度的问题上,不同派别之间发生了激烈对垒和冲撞。官僚在各个历史阶段中扮演着不同的政治角色,民主化几经尝试,其过程扑朔迷离,最后结果却并不乐观。

第四章 官僚统治思想的转变

——从王权绝对主义到自由主义

第一节 国家统治思想的危机

一、“警察国家”的统治

官僚实行统治需要思想原则的指导,而思想原则则会因时代的变迁而发生变化。在王权绝对主义时期,官僚统治更多表现出的是执行君主的意志,实现君主的统治。它的思想就是君主的治国思想。国家政策由君主全盘掌握,官员负责实施。早期的政策是发展农业和手工业,开辟税源,增加国库收入。作为以军事立国的国家,补足军队供需是国家事务的全部,它的完成与王国财政事务紧密相连。到了18世纪末,欧洲国家盛行重商主义,普鲁士也不例外,推行重商主义的目的仍然是促进经济,尤其是工商业经济的发展,加强国家的综合实力。为此,普鲁士推行了几项措施:(1) 尽量利用本国原材料发展加工制造业,加强铜、铁、煤等矿产资源的开发;(2) 制定高关税或发布出口禁令阻止外国工业品进入;(3) 鼓励粮食生产和储存,奖励耕种和土地开发,有效调节食品市场,缓解灾年危机,同时有选择地禁止国外谷物进口。这套办法与其他国家雷同,不过它的制定在普鲁士不是理论家从外国的经济学书本中学来的,而是君主们从实践经验和现实生活的需要中切身体验到的。

普鲁士重商体系的完整建立和体现要到18世纪末才实现,它不是弗里德里希二世一人之功,早期君主的努力已经为此铺垫了基础。弗里德里希·威廉一世曾积极推动羊毛纺织业以及铁钉、斧头和镰刀等金属工具制造业的发展,对

国外进口铁制品征收 20%—100% 的关税,对纺织品也采取高关税政策。从 1723 年开始,国家禁止从波兰进口粮食,不允许外国小麦输入中部省份和西里西亚等地。重商主义是国家政策的首选目标,是政府行政工作的主要方向,它同样也是后继者弗里德里希二世矢志不渝的国策。

无论是后期有理论支持的重商主义,还是前期没有理论支持但却处于实践中的重商主义,它的一个根本特点是由国家对经济和社会实行全面监控。在这样的前提下,官僚的思想受到了严格控制,官僚统治不需要独立的意志,要求的只是服从和尽职,它只需要帮助君主完成对经济和社会的监督,建立起“警察国家”的统治便算大功告成了。而作为“警察”,在执行政策方面,普鲁士的官员当然具有优势,他们接受过良好的专业训练和职业道德培训,听话、能干,可以很好地履行“警察”的职能。

君主对加强国家政治实力投入了十二分的热情,官员在执行政策时同样不敢有丝毫的马虎和懈怠。弗里德里希·威廉一世对工作的认真细致令人折服,他不满足于颁布一般性的增加税收的政府指令,而是十分准确地规定了官员工作中的具体细节。比如毛纺织业,飭令只是泛泛规定禁止原毛出口,违令者将处以绞刑,但国王考虑更多的还是如何扩大国内市场,尤其是军队的军衣需求。国王在柏林专门建立了国家仓库(Lagerhaus),为织工提供羊毛,让那些穷工匠在羊毛价格上涨时也能为国家纺织。每年毛巾、袜子和衣料生产需要多少羊毛,又要用多少的劳动力加工羊毛,官员们必须作到心中有数并落到实处。官员在岗位上的勤奋不是停留在口头上,而是体现在具体的经济生活中的。在城市,他们要提醒那些懒惰的店主努力工作,如果做得不好就要受到体罚;而在农村他们要监督佃农学会勤俭持家,甚至连圈养多少头牲畜也在管辖之列^①。城市税务官整日守候在城门口,

① Fritz Hartung, *Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung*, s. 197.

仔细地记下每一笔收入和支出。尽管国王常常抱怨官员们“懒惰”、“磨洋工”，但不可否认，普鲁士官员在国王的领导下创造了经济上的巨大成绩。弗里德里希·威廉一世身后留下了700万塔勒的国库储蓄，积攒的财富为未来的发展打下了基础，否则弗里德里希二世不可能完成耗资1.5亿塔勒的三次西里西亚战争。财富的积累是通过节俭实现的，民众的生活并没有因此受到忽略，因为统治者十分清楚，具备纳税能力的民众是国家福利和军事力量壮大的基础。

弗里德里希二世的时代，普鲁士国家实力步上了新台阶。国王向他的大臣们发布了两个指示：一是要继续通过贸易赚取外国的钱，二是通过建立制造业避免财富流出^①。为此，他设立并亲自领导了工商业部并管理军队供需。这个时期，国家通过津贴、补偿、特权、垄断等办法为工业发展创造了有利条件，它甚至直接创办工厂。（当然它也可以扼杀某个私人企业）18世纪末、19世纪初，普鲁士的工业基础初具规模，以西里西亚、柏林以及1815年后归并的莱茵和威斯特伐伦省为中心，形成了纺织、冶金和采矿等工业基地，还有其他一些工业部门，再加上数目繁多的手工行业构成了普鲁士经济的主要支柱。可以想像，很多工业如果没有国家资本的帮助，仅凭私人业主来经营是根本不可能的。银行业的发展也是如此。第三次西里西亚战争后，普鲁士还没有一家专业银行，为了促进商业繁荣和货币流通，政府在1765年建立了柏林储蓄和借贷银行。为此，国家支付了880万塔勒。普鲁士几乎所有的工业企业都由国家操纵，生产规模的扩大，产品在市场的销售均由国家指导。在创建这样一个经济大国的过程中，官员们同样要发挥难以想像的威力，他们的工作量更大，也更为繁重了。

虽然弗里德里希二世因为个人的专断作风、对官员的不信任而往往大权独揽，但这并不影响官员们继续忠实地履行

^① Fritz Hartung, *Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung*, s. 201.

他们的“警察”职责,加强行政领导,制定各种经济法规,作出完善的经济统计等等。弗里德里希二世的“卓越功勋”是通过一系列征战在欧洲中部“制造了”一个强国,这一成就除了应归功于普鲁士赫赫有名的军队之外,还因为它有一支同样具有良好声誉的,代表着“忠诚”和“效率”的官僚队伍。

二、“警察国家”的危机

然而,旧的统治思想和模式不可能永远存在。长期的服从会使思想的火花湮灭,行动的激情冷却。弗里德里希·威廉一世构筑了普鲁士国家行政机构的大厦,同时也在不自觉地挖掘着这座大厦的根基。国王高坐大厦的顶端,向大臣和各级官员发号施令。大臣不是各部门的独立长官,没有自己的思想和意志,一切关键的创意来自国王,所有重要和相持不下的问题由国王决定,大臣只负责监督命令的执行。国王亲自制定国家预算,超支需要得到国王的特别许可。简直难以想像,每1塔勒的支出,都需要得到弗里德里希·威廉一世的亲笔签字!地方财政由军事与王室领地管理委员会管理,但由总审计署对此进行审计,所有节余由国王统一支配。国王与官员之间的关系不是建立在相互信任的基础上,而是互相猜忌和防范。在弗里德里希·威廉一世和弗里德里希二世统治期间,两位国王凭借着出色的领导能力和工作水平,将官僚制度操纵在股掌之中,君主凌驾于官僚之上并赢得了应有的尊重。但是,在经历了一个时期的辉煌之后,官僚机构的大厦终于出现了裂痕。从弗里德里希二世晚期开始,被后人称为“官僚主义”的现象发生了:官员们在工作中整日埋头于日常琐事,形式主义和文牍主义作风盛行,拖沓、懒散、脱离民众、业务生疏;在生活中则道德堕落,追逐名利,关心靠晋升捞取好处和改善个人环境。这种现象在弗里德里希·威廉二世和弗里德里希·威廉三世时期愈演愈烈,甚至到了无以复加的程度。弗里德里希·威廉三世的行业部大臣斯特鲁恩西(Karl Gustav von Struensee, 1735—1804)曾经

抱怨到：“有十种国家预算，二十个档案室，五十种制度，一百种特权，还有数不清的人际关系需要考虑。我不是首席大臣，但已经被大量的文秘工作埋没了，什么也不能改动，不能废除。”^①显然，国王长期以来的专制独断对此负有不可推卸的责任。对官僚体制的严格控制最终导致了工作成效的下降。国王阻止创新，失望和悲观情绪笼罩着行政机构，官员进取心的沦落必然孳生。对此，施莫勒的分析很是透彻，他说：“改革的动力，这个建立了普鲁士国家并促使它向上发展的传统力量耗尽了，而且也一定会耗尽。民族的活力只有在国家组织随着时代变化不断调整的情况下才能继续发生。早期官员们为了伟大原则而斗争的情感，现在已丧失殆尽。官员们埋头日常事务，靠追忆过去生活，完全忘记了国家精神曾经创造了多么伟大的业绩。现在，代替这种精神的是人们相信外在的形式和军队的棍棒，在办公室处理各种文件，一味地提高税收和制定各种规章，以为这些才是普鲁士伟大的根源。”^②在施莫勒看来，官僚的精神状态已经到了不得不调整的地步，否则普鲁士民族将面临危机。

弗里德里希·威廉二世登基后，曾经着手过行政制度的改革。他把自己从烦琐的政务当中解放出来，不必再像他的伯父^③那样事事垂询，而是放手让官员们自己去干，但这样做的结果却并没能阻止官员工作情绪的波动和思想的滑坡。显然，改革的思路是有问题的，官僚体制在王权绝对主义后期缺乏成效，官员们从国王那里得不到信任感并不是问题的全部。那么，官僚的问题究竟出在哪儿呢？根本的原因是他们对传统的统治观念产生了怀疑。王权绝对主义时期，国家对经济和社会实行全面控制，希望以此来加强国家的实力。官员们在日常的行政工作中，接触下层百姓，了解他们的疾

① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 193.

② Fritz Hartung, *Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung*, ss. 205—206.

③ 指弗里德里希二世。弗里德里希二世没有子嗣，死后由侄儿继位。

苦,而正是这些具体的实践,才使他们的思想观念渐渐发生了动摇。一个疑团在心中生起:到底他们的辛勤工作能为国家和百姓创造什么福祉?过去他们充满了普鲁士的“国家爱国主义热情”,以刻板的纪律、对事务的冷静判断和对国家的无私奉献,为社会创造幸福,维护国家秩序,自认为包揽和控制一切都是为了造福百姓。但现在,在18世纪末,他们却诧异地发现旧的方案已经行不通了,普鲁士国家没有经济政策,有的只是军队和财政预算。国家无微不至的关怀实际上是对百姓赤裸裸的束缚和剥夺,而反过来,百姓也因为长时间丧失自主的活动空间,与国家之间产生嫌隙,对官员也逐渐丧失了原有的信任。国家的危机恰恰来源于官员自我意识的危机,不是对君主的意识而是对百姓的意识,究竟怎样做才是真正对社会、对百姓有用?

“警察国家”显然不能再继续下去了,一直以来主宰着国家经济政策的重商主义原则也必须被抛弃,因为由它而生的种种弊端已经暴露无遗。首先,重商主义政策从不考虑价格因素和市场供求关系。柏林的瓷器、丝绸和钟表等奢侈品工业,在国内市场达到饱和以后,忽视必要的生产重组,又无法在国外市场上与那些依靠不断技术革新的同类产品竞争,只能依赖国家的强制性措施来确保其原有的销售规模,而国内群众低下的生活水平又恰好不足以购买这类奢侈品。因此这些企业因生产过剩而纷纷陷入经济危机。其次,冶金、采矿等重工业根本谈不上与市场的结合。这些企业关乎国家军事和政治实力,长期以来由国家全盘掌握和垄断,由政府提供津贴和补偿,企业家对市场规则一窍不通,对企业发展规划心中无数。第三,大众消费量较大的棉、毛纺织业,一直以来受行会组织的苛刻管理和地方官员的严密控制,它们安于现状,缺乏创新动力。对新生产方式的使用、新机器的安装消极冷漠,也没有扩大销售市场的愿望和能力。

其实,对旧经济制度的改革虽然迟疑不决,但已经着手进行了。斯特鲁恩西1791年批评国家对工业的补贴和垄断

政策,认识到“五十年来受国家呵护的企业最终要实行自治”^①。他谨慎地探寻解决危机的新出路,但因为缺乏自信和果断,害怕失败,反国家垄断的改革没有继续下去,重商主义的缺口始终没有被打开。1799年,政府颁布一道禁令,阻止法兰克福博览会进口外国工业品,反而把弗里德里希二世的重商主义经济制度继续推向了极端。

普鲁士并不与世隔绝,它的管理人员能时刻感受到欧洲思想脉搏的跳动。当自由主义的思想潮流在西欧冲击着王权绝对主义与重商主义的统治观念时,普鲁士高高在上的统治者却缺乏时代的眼光,没有认识到统治观念转变的重要性和紧迫性。在这样的前提下,一切改革都将是治标而非治本。现在,行政的根本任务是追求个人的幸福而不是国家的需要,普鲁士的行政纲领要按照自由主义的原则重新设计。

时机尚未成熟,普鲁士还需要等待,等待一大批真正掌握自由主义精神的人物成熟起来,进入国家的各个管理层,大胆地实施新的思想和原则。只有到那个时候,旧体制的最后防线才会全面崩溃。

第二节 自由派官僚的产生

155

一、自由派官僚

18世纪末19世纪初,一直“安卧于弗里德里希大王荣誉桂冠之上”^②的普鲁士,遭到了法国突如其来的打击和羞辱。柏林被占领,王室被赶到了梅美尔(Memel,位于今立陶宛境内),领土面积骤然缩小,只剩下勃兰登堡、波莫瑞、东西普鲁

① Ilja Miecz, *Preussische Gewerbepolitik in Berlin 1806—1844. Staatshilfe und Privatinitiative zwischen Merkantilismus und Liberalismus* (《1806—1844年柏林的普鲁士行业政策:介于重商主义和自由主义之间的国家救助和个人创新精神》), Berlin 1965, s. 8.

② 原文为“Auf den Lorbeeren Friedrichs eingeschlafen”。

士和西里西亚的部分地区。普鲁士国家依然存在,但已沦为欧洲的二等国或三等国,国家力量的脆弱性暴露无遗。人们突然间觉得普鲁士的大国形象虽然外表经过刻意修饰,却仍然保留着贫穷和懦弱的根本。普鲁士的君主绝对主义统治风雨飘摇,等级制社会的合理性受到了严峻挑战。

国土沦丧的直接原因是军队在耶拿和奥尔斯特打了败仗,政治体制的僵化和虚弱则产生了间接但又是根本性的影响。1807年,德国学术界发生过一场争论,汉诺威保守派、宫廷参议雷贝格(August Wilhelm Rehberg, 1757—1836)发表了小册子《论德国各邦的国家行政和官僚阶层》。在小册子中,雷贝格批评了普鲁士的行政制度和政府官员的工作,反对中央集权制和国家控制一切的行政模式。他提出了这样的问题:为什么要进行过度的统计?数字和表格本身并不能带来良好的行政管理。为什么要把官员像奴隶一样捆绑在统一的行政模式上?行政的整齐划一导致了专制并造成了政治上的失败。

雷贝格的批评来得恰逢其时,1807年正是普鲁士国家崩溃的第二年,它令官员们感到芒刺在背。但仍然有人持不同看法,普鲁士王室枢密参议比洛就反驳了雷贝格的观点,认为普鲁士官员的行政效率和责任心仍然是令人骄傲的。的确,片面指责官僚的庸碌无为导致了国家的最终失败有失公允。世纪之交,普鲁士的财政状况、司法审判制度和政府行政表现在欧洲均堪称楷模。在普鲁士,妇孺皆知法国大革命的历史意义,但却并不认为这是他们应该追随的模式。马格德堡的一位中学生认为,亨利四世(Henry IV, 1589—1610年在位)以来法国被低能的牧师、情妇和不忠实的官员引入了歧途,这是革命爆发的原因^①。言外之意,他们对普鲁士的君主制度和行政组织是满意的,就像弗里德里希二世时期的重

^① Henri Brunschwig, *Enlightenment and Romanticism in Eighteenth-Century Prussia*, p. 20.

臣赫茨贝尔格公爵所表述的那样,毕竟普鲁士政府“是最宽容、最公正的政府之一”^①。

不管人们如何为官僚制度辩白,国家崩溃为普鲁士迅速、彻底地改革国家机构开辟了道路,外部的打击推动了政治和社会的重组,也为在普鲁士实行官僚统治创造了良机。推动进步的动力必然还是来自于官僚阶层。对于一个经济发展缓慢、社会尚未分殊化的国家,政治只能是少数精英人物的事情。普鲁士的改革从来都不是一场群众性运动,它只代表了官僚统治者的声音。只不过现在的这个官僚阶层与往昔不同,它必须具有独立意识,拥有新思想并能顺应时代精神的发展。有幸的是,在法国大革命的浪潮向中欧推进之前,在摇摇欲坠的普鲁士旧制度中,一个新兴的官僚阶层实际上已经酝酿产生了。这个受过教育的知识官僚阶层普遍接受启蒙主义的熏陶,理性主义的国家学说早已在官员的头脑中扎下了根。

大学教育对自由派官僚的产生发挥了重要作用。具有自由主义思想传统的哥廷根大学因为有皮特(Johann Stephan Pütter, 1725—1807)、施勒策和阿亨瓦尔(Gottfried Achenwall, 1719—1772)等人从事法律、新政治学和经济学思想的教育和传播,吸引了众多德国的莘莘学子。年轻人从传统的哈勒大学转向了哥廷根。斯泰因、哈登堡、阿尔滕斯泰因、克莱维茨、萨克(Johann August Sack, 1764—1831)、芬克、劳默(Friedrich vom Raumer, 1781—1873)、艾希霍恩、多纳和格鲁纳(Justus Gruner, 1777—1820),这些在后来的伟大改革中发挥影响的人物都曾受教于哥廷根。年轻人在这儿开始了解自由主义的经济学说,洞悉经济关系变革对于国家的深刻含义。

而在东普鲁士的柯尼斯堡大学,财政学教授克里斯蒂

^① Henri Brunschwig, *Enlightenment and Romanticism in Eighteenth-Century Prussia*, p. 18.

安·克劳斯 (Christian Jakob Kraus, 1753—1807) 于 1805—1806 年开设了国民经济学课程。克劳斯在哥廷根学习过, 是他最早把亚当·斯密的《国富论》翻译成德文并在德国推广和传播, 并按斯密的思想改造了传统的学术结构。克劳斯教授从人权的角度出发, 阐述了自由经济、自由贸易的实用性, 相信只有保证自由权和公民权, 才能保证国家的富裕。因为倾向于亚当·斯密的新经济理论, 相信自由竞争可以使一切的经济力量之间达成社会和谐和平衡发展, 所以在他看来, 国家和政府官员的首要经济任务将是保护公民自由, 在必要的时候, 甚至帮助他们建立自由。柯尼斯堡大学的另一位伟人康德的哲学思想也对后来的自由派官僚发生了影响。尽管他的自由主义学说还完全处于哲学思辨的阶段, 在他的周围仍然聚集了一批年轻人。这些人从康德的道德哲学出发, 强调自由的责任意识。主张消除一切阻碍道德个性充分展开的不利因素, 发挥个人的良知和自律精神。

克劳斯和康德的影响远远超出了大学范围, 因为围在他们身边的或间接接受他们教诲的那些年轻人有的早已是, 有的则是后来进入了国家高级领导层。据说, 当时普鲁士的财政大臣施罗特 (Friedrich Leopold von Schrötter, 1743—1815, 改革之初的许多立法都是由他修订的) 便要求每个财政部高级职位申请人都要向克劳斯求教, 只有后者的书面证明才能被政府部门聘任^①。比墨 (Karl Friedrich Beyme, 1765—1838)、斯台格曼 (Friedrich A. von Stagemann, 1763—1840)、舍恩、霍夫曼、尼克罗维纽斯 (Georg Heinrich Nicolovius, 1767—1839) 等, 都受到了克劳斯或康德的影响。对这些接受了新式教育的人来说, 自由主义学说就是真正的信仰, 他们在思考着如何完成新时期的任务, 如何改造国家的经济体制, 计划着改革方案, 一旦时机成熟, 理论就将转化为实践。

^① Walther Hubatsch, *Die preussischen Reformen des Reichsfreiherrn Karl vom Stein zwischen Revolution und Restauration*, s. 104.

在普鲁士的改革运动中,政府高级官员,尤其是内政与财政部的高级官员构成了“改革党”(Reformpartei)^①的核心,他们在1815年以前占据了政府中的绝对优势。例如,阿尔滕斯泰因曾负责内政和财政事务,后任财政大臣。他起草过《里加备忘录》,对哈登堡产生了重要影响;克莱维茨就职过财政部,也做过立法部大臣,支持洪堡的教育改革;舍恩是斯泰因最重要的助手,起草了斯泰因的政治遗嘱,后又任内政部国家参议;芬克曾任波茨坦政府行政长官,与斯泰因过从甚密,并为后者编纂了改革备忘录。

二、官僚激进派与温和派

国家统治思想的转变意味着体制的转变,它必然遭遇不同党派之间的激烈争锋。除了自由派,19世纪初普鲁士的官僚阶层中还存在着另一个派别——官僚反动派,它在改革时期居于少数,改革以后的时期却一直在官僚集团内部占据多数和统治地位。而在自由派官僚的内部,也存在着激进与温和之分。当代德国历史学家洛塔尔·加尔(Lothar Gall)曾经描述过“政治解放”和“官僚改革”的不同含义。按照他的解释,前者是要借助现存力量的帮助改变社会,并在发展中,通过政治动员,将政治决策过程和政治权力转移到社会手中,以便建立一条政治解放的道路。而后者则意味着从外部着手,借助于君主—官僚制国家机构,有意识地保留国家与社会间进一步分离的状态,将社会改造成一个合理的、具有社会功利主义倾向的社会^②。普鲁士改革中以哈登堡和他的“首相办公室”(Büro des Staatskanzlers)为核心,在各部和各

① 实际上,官僚改革派还称不上“改革党”,它没有党的机构和领导,没有党纲,也不用诉求于公众舆论和动员群众。它是一群志同道合者聚集在一起,借助于把持政府领导岗位、影响国王而发生作用的群体。

② Lothar Gall, *Liberalismus und bürgerliche Gesellschaft. zu Charakter und Entwicklung der liberalen Bewegung in Deutschland* (《自由主义和公民社会:德国自由主义运动的发展及其特点》), in: Ders., (Hrsg) *Liberalismus* (《自由主义》), Königstein 1980, s. 164.

省行政机构中集结了不少激进的和彻底的自由主义的少壮改革派,如沙恩韦伯(Christian Friedrich Scharnweber, 1770—1822)、洛特(Christian Rother, 1778—1849)、劳墨·鲍特(Christian Peter Wilhelm Beuth, 1781—1853)和霍夫曼等等。他们通过掌握和利用“公众舆论”^①,即所谓的“时代精神”,向贵族地主的财产私有发起进攻,力图建立一个现代的经济社会和公民社会。因为他们相信“只有激进路线才能建立并维护国家新生活,因此要勇往直前地采取必要的手段”^②,采取英国和法国等国家的变革模式。但是,激进派随着1819年反动时期的到来,以及哈登堡在1822年的去世而遭到削弱和孤立,并最终丧失了权力。而哈登堡的改革之所以推行某种类似“政治解放”的坚决措施,据某些学者研究并不是完全出于经济自由主义的信念,而是一个更为现实的原因,即普鲁士国家当时面临的巨大财政困难。普鲁士在拿破仑战争中已经花费了5.6亿法郎,战争后它还要支付1.2亿法郎的战争赔偿金!普鲁士必须在短期内解决财政窘境,办法只有一个,建立一个经济自由的社会,使之有能力募集资金偿付所有的债务。

在新旧制度的转换过程中,普鲁士实际上,也是在大多数时间里选择了“官僚改革”的途径。爱泼斯坦(K. Epstein)认为,普鲁士的温和派是想“在没有突然断裂,保持社会连续性的情况下适应现代化”,并“引导转变,使之与现存秩序保持一致”^③。官僚温和派对事物发展的进程有某种程度的理

① 即“öffentliche Meinung”。1810年,哈登堡成立了“普鲁士王国法律汇编委员会”,作为官方机构负责向公众传达改革政策等有关信息。公众舆论对国家政策的合理性产生影响,这在普鲁士历史上尚属首次。参见 Barbara Vogel, *Reformpolitik in Preussen*, in: Hans-U. Wehler, Hans-J. Puhle (Hrsg.) *Preussen in Rückblick*, s. 207.

② George Winter, *Die Reorganisation des preussischen Staates unter Stein und Hardenberg*, s. 320.

③ K. Epstein, *Die Ursprünge des Konservatismus in Deutschland* (《德国保守主义的起源》), Frankfurt/M 1973, s. 21f.

解,并愿意接受改革的事实。尽管他们推脱不热心于变革,但却在现实的压力下,看到了未来的可能前景:或者由激进派用暴力的手段打碎旧制度——革命,或者通过他们的支持,最大可能地保留过去和历史的连续性。显然,他们明智地接受了后者。尽管从哈登堡派的某些举动来看,确曾有过实行“政治解放”的倾向,官僚改革派内部的分歧也曾直接导致了改革进程的一波三折,但我们还需说明,无论激进派或温和派,改革的动机和目标是一致的,只是手段有所不同而已。把19世纪初的改革通称为“斯泰因-哈登堡改革”,绝不仅仅是因为它们在时间上的巧合和承接关系。

其实,这个时期即使是官僚反动派也不可能毫无保留地回到从前了。这个所谓的“旧等级阵线”以卡尔克劳特(Friedrich Adolf von Kalckreuth, 1737—1818)、施特勒里茨(Karl von Mecklenburg-Strelitz, 1785—1837)、伯恩斯托尔夫(Christian Guenther von Bernstorff, 1769—1835)、比洛(Viktor Hans von Bülow, 1774—1825)、卡姆普茨、根茨(Friedrich Genz, 1764—1832)、哈勒(Karl Ludwig von Haller, 1768—1854)、米勒、芬肯斯泰因(Friedrich Ludwig Karl von Finckenstein, 1745—1818)和马尔维茨(Friedrich August Ludwig von der Marwitz, 1777—1837)为代表,尽管他们怀疑进步的原则,不相信个人自由、自由竞争会带来和谐的秩序、社会利益的平衡,但多少也意识到纯粹的反动和复辟无法回答时代提出的问题,而改革或许可以成为革命洪水的堤坝,并为改革确立法律界限以保证传统的制度和社会结构作为内核在新的模式中继续存在下去。这可以解释为什么在1819年以后,在保守派掌握领导权的情况下,改革时期颁布的立法还依然能够得到贯彻,特别是改革所确定的经济和社会发展方向,即使在“反动”和“复辟”的年代也被坚持了下来,而有的经济制度甚至是在“反动”时期才确立下来的,比如1834年建立的德意志关税同盟(Zollverein)等。

第三节 普鲁士式的自由主义

国家在战争中的崩溃为新时代官僚的脱颖而出创造了契机。斯泰因男爵受命于危难之际,作为首相,他抓住了时代发展的核心问题,通过机构重组实现国家力量的充分发展。一个较为合理化的行政班子为暮气沉沉的官僚作风注入了新鲜的空气。斯泰因后来承认,普鲁士的官僚也经历了自己的10月14日^①,因为在失败的挫折中它通过改组摆脱了停滞和瘫痪,获得了新生。官僚掌握着时代发展的脉搏,以自由主义的行政思想取代了王权绝对主义时期“警察国家”的行政风格。斯泰因的《拿骚备忘录》(1807年)充分体现了自由主义追求个人自由的精神。1808年12月26日的政府事务令为官员的行政活动确定了这样一个出发点:只要遵守法律,任何人享受私有财产权、公民权和自由权将不会受到限制。为了促进国家的共同幸福,要赋予公民在法律范围内最大限度上的自由发展,使他们充分发挥个人的才能和力量,并以合法的手段尽快消除一切阻碍发展的因素。

但是,不能把普鲁士官僚自由派的思想简单地等同于一般的自由主义。有人说,“在普鲁士传播和生长的亚当·斯密主义是普鲁士的,而不是苏格兰的。”^②这句话很值得回味。在传统和现代、继承和发展之间没有绝对的界限,而一个学说或理论如果脱离了本国的具体情况也是没有生命力的。

斯泰因和其他改革者不是政治理论家,他们是地地道道的实践者,进一步说是非教条主义的实践者。同为普鲁士改革领导人的舍恩后来评价斯泰因说:“斯泰因否定并反对一

^① 1806年10月14日,普鲁士军队在耶拿被法军击溃,国家和行政机构也随之垮台。

^② Wilhelm Treue, *Wirtschaftszustände und Wirtschaftspolitik in Preussen 1815—1825*, s. 146.

切思想,他对国家事务最有力的批评就是‘形而上学’。”^①实际上,不能否认斯泰因是受到各种学说影响的,与其说他讨厌抽象的理论倒不如说他更痛恨对理论的滥用。不过他确实把理论与普鲁士的历史和现实结合起来加以运用了。斯泰因接受法国重农学派的思想,也接受英国的伯克(Edmund Burke, 1729—1797)和亚当·斯密的观点,但更多的却是立足于本土,康德、尤斯图斯·莫泽尔^②(Justus Möser, 1720—1794)和普鲁士国家的文化和历史传统^③。

古典自由主义认为,一个开通的自由主义者会不顾一切地追求自己的利益,当然他也会考虑别人的利益。追求自利的人各行其道最后歪打正着,促进人类的共同利益。但在普鲁士的大多数自由派看来,追求个人解放的自由主义一开始就必须与国家利益相结合。普鲁士改革的根本目标是培养人的个性,培养起一个真正能担负起责任的社会阶层。一个自立的人要对集体,对社会,对国家承担责任,判断人们道德与否关键是要看他对待集体是自私自利的,还是具有牺牲精神的。此外,古典自由主义的国家观主张国家放任自流,其职责仅限于维持秩序,但普鲁士的自由主义则强调国家的最高任务是教育,教育公民如何完善道德。国家本身不是工具和手段,它的目标,正如斯泰因所说的,是促成宗教、道德以及精神和物质的发展,是向弱者、落后者指明方向,让他们勇敢地承担起国家的责任。换句话说,国家对普鲁士实行的自由主义改造不会袖手旁观。

^① G. P. Gooch, *Germany and the French Revolution* (《德国和法国革命》), London 1927, p. 520.

^② 尤斯图斯·莫泽尔是德国政论家和诗人,曾任奥斯纳布吕肯首席法官和司法参议。他发表过文集《爱国的幻想》(*Patriotische Phantasien*),呼吁全民有组织的发展成为一个国家,而不是发展一套由一个君主强加于人的法律体系。他的《奥斯纳布吕肯史》阐述了民间传统和风俗对政府的影响。

^③ 关于斯泰因改革的思想渊源问题一直存在争议。勒曼强调法国“1789年思想”的影响,迈埃尔强调日耳曼传统精神的作用,而吉尔克则采取中间立场,认为斯泰因改革混合了日耳曼传统和法国思想。参见 G. P. Gooch, *Germany and the French Revolution*, p. 526.

在对国家作用的判断、个人与国家关系的问题上,斯泰因并不孤立,他属于温和的一派,通常被称为改革中的保守派,但却属于改革的多数派,具有很大的影响力。哲学家费希特是德意志解放战争激情岁月“时代精神”的鼓舞者,在他生涯的最后时期,从1800年的《封闭的商业国家》,继以1807年和1808年在柏林公开发表的《对德意志民族的演讲》,最后是1813年的政治遗嘱,看得出普鲁士国家对他逐渐增长的吸引力^①。洪堡于1792年发表《论国家的作用》^②,曾强调个人道德自主,追求无拘无束发展个性,反对国家超越“提供对外安全和对内安全”的职能,但是当他中年步入政界时,却逐步认识到了国家的新功能,修正了早年对抗国家的某些观点。

除了思想和文化传统的影响,其实,普鲁士的改革派官员对自由主义的独特理解也是基于他们对旧制度的主观认识,他们对旧制度有着难以割舍的情怀。改革中的老一辈,其精神扎根于18世纪,尤其是王权绝对主义后期国家“理性化”和“法制化”程度的加强,给他们留下了深刻影响。像斯泰因、施罗特、弗雷(Johann Gottfried Frey, 1762—1831)和格奈森瑙等曾在弗里德里希二世时期任过职,而其他如哈登堡、沙恩霍斯特等也曾服务于弗里德里希二世体制下的政府部门。他们很看重以前的经历,认可旧制度中的某些合理因素,如等级秩序、社团力量和宗教约束等。斯泰因在克勒弗—马克地区担任过政府行政职务,他曾经深有感触地向他的同仁评价过弗里德里希大王的时代,认为那个时期的国家内政就是为了实现社会的繁荣。国家政策宽容,促进了社会幸福、文化发展和思想自由。政府节约分配和使用国民收入,

① 圭多·德·拉吉罗:《欧洲自由主义史》,杨军译,吉林人民出版社2001年版,第211页。“拉吉罗”意大利文为“Ruggiero”,应译为鲁吉埃罗。

② 德文书名为“Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen”,也可译为《论国家作用范围的限定》。

为德国其他邦国树立了榜样^①。因此,要求这些从旧时代走过来的政治家一夜之间改变态度,改变旧有的行政方式,完全接受新的思想和使命也是不可能的。何况,刚刚逝去的法国大革命疾风暴雨式地破坏了旧的政治制度,它所造成的所谓“无政府状态”以及由此带来的“惊恐”在普鲁士官员的心中还没有完全消退。斯泰因指出,“我们生活在一个过渡的时代,因此不能摧毁旧的东西,而应该对它作适合时代的改变。”^②这句话在普鲁士并非完全没有道理。普鲁士的现在和将来是与它的过去紧密相连的。自由主义在普鲁士不可能没有它的历史基础。

斯泰因在他的改革方案《拿骚备忘录》中勾画了普鲁士国家的理想蓝图,它以自由主义思想为基础,但体现的却是普鲁士式的自由主义。

① Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-C. von Unruh, *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 2, s. 934.

② Ilja Mieck, *Preussische Gewerbepolitik in Berlin 1806—1844*, s. 12.

第五章 官僚与经济自由主义的实践

第一节 自由的重商主义

德国经济和技术史专家威廉·特劳伊(Wilhelm Treue, 1909—1992)认为:“最上层以下的官员对经济政策的积极性和独创性鲜有思想准备。他们的长处更多地在于无条件的忠实执行,而不在于使国王当时所制定的烦琐的一般性经济政策原则适合他们所管辖的范围的特殊情况。”^①显然,这种评价只适合于王权绝对主义时期惟命是从的官员。在经济自由主义时代来临之际,普鲁士那些受过亚当·斯密影响的自由派官员却完全不同,他们对变革迅速作出了反应。

经济要焕发活力,首先需要打破旧的框架,放弃由国家监控一切的管理方式,充分调动个人的能动性。亚当·斯密的自由经济理论显然是反对国家干涉经济事务的,他主张国家作为“守夜人”,确定自由竞争中经济游戏的规则并维护这个规则的执行。然而,普鲁士的自由派官僚始终坚信:公民要获得经济自由和社会解放,国家自始至终负有不可推卸的责任。

经济与国家的关系历来密不可分。马克斯·韦伯 1895 年 5 月就任弗赖堡大学国民经济学教授,在就职演讲中发表过这样的看法:“在民族国家中,经济政策的终极价值标准就是‘国家理由’……在德国经济政策的一切问题上,包括国家是否以及在多大程度上应当干预经济生活……最终的决定性因素应视它们是否有利于我们全民族的经济和政治的权

^① 马克斯·布劳巴赫:《德意志史》,第2卷上册,第682页。

力利益,以及是否有利于我们民族的担纲者——德国民族国家。”^①尽管韦伯所处的时代即将迈进 20 世纪的门槛,但普鲁士—德国的思想传统和文化仍一脉相承。经济思想和具体政策可以视时代要求而改变,但以国家利益为出发点的原则却是永恒的,普鲁士的经济生活要按照民族国家的需要来塑造。国家不会放弃它的“责任”。更何况,以国家力量干预经济在改革时期也是出于培养国民道德精神的考虑。在自由派官僚看来,经济与国民性和人性的改造是密切相关的,经济自由最易于激发人民的道德精力,也能培养出一个担负起国家建设责任的公民阶层。在凝滞的农业政权下,占统治地位的惟有思想的迟钝,以及与旧思想旧习惯的联系,而工业与商业国家的特点则是对竞争和自由的热爱,对才智和道德财富不断增长的渴望^②。因此在国民道德精神的培养上,经济实现自由受到特别的关注。通过经济自由实现社会自由,进而获得人性自由,这就是普鲁士官僚改革的基本精神和思路。而要实现经济自由,必须要有适当的立法和行为,要依靠国家的力量才能进行。

除此之外,普鲁士的官僚改革者对国家的经济和社会现实也有明智的认识。

第一,普鲁士是欧洲经济和社会发展相对落后的国家。工业发展缺少必要资金、合适的劳动力、稳定而广阔的市场以及先进的技术条件。拿破仑战争结束、欧洲大陆封锁体系废除后,普鲁士的工业突然面对外国工业品尤其是英国工业品的强大冲击。手忙脚乱之中,靠压低工资、降低成本来抵制外国货的倾销,但同时却破坏了国内的消费市场。工业陷入生存危机,更不用说奋起追赶西欧国家了。在这种情况下,如果工业从原来的国家保护状态突然被推向由“看不见

① 马克斯·韦伯:《民族国家与经济政策》,三联书店 1997 年版,第 93 页。

② 参见圭多·德·拉吉罗:《欧洲自由主义史》,杨军译,吉林人民出版社 2001 年版,第 231—232 页。

的手”操纵的市场,无疑会被置于死地。

第二,普鲁士没有一个具备充分物质实力,特别是自由主义经济意识的资产阶级。虽然莱茵地区在拿破仑战争的客观帮助下封建关系较早解体,并已经出现了资产阶级,他们接受法国的自由主义思想。东普鲁士的容克地主、资产阶级租佃人和商人由于长期以来向英国出口粮食,和波兰开展谷物贸易,也拥护自由主义的经济原则,但在易北河以东的其他地区经济还相当落后,那儿缺少经济意识,也没有什么企业家阶层。总的来说,工商业资产者在西欧已有一百年发展的历史,法国大革命时期他们已经登上历史舞台,担当了主角,而这样的基础在普鲁士却并不存在。相反,王权绝对主义的政治统治和重商主义长期以来在经济上实行的严格管理,在普鲁士产生了根深蒂固的后遗症,懒散、消极、冷漠、被动等待就是它最基本的症状。国家对此负有主要责任。

无论是工商业主或是普通群众都没有成熟到可以接受自由,更不用说运用自由的程度了。弗里德里希二世早就抱怨过他的臣民对推行任何一项革新措施都采取敌视态度,以至于国家不得不使用强制力量^①。莱茵机械工厂主哈考特(Friedrich Wilhelm Harkort, 1793—1880)则指责德国人“难以克服的懒散”^②,甚至到了1824年,国家枢密参议库恩特(Gottlaob Johann Christian Kunth, 1757—1829)也还在发牢骚,批评企业主对企业发展计划犹疑和无动于衷^③。歌德曾作过尖锐批评:“如果德国人学点英国人的样子,少谈哲学,多点实干,少些理论,多点实际,那么上帝就会更加垂青于我们。”^④政策的转型要从意识落实到行动绝不是简单的事情,不能企盼普鲁士人会在竞争

① Hans J. Straube, *Die Gewerbeförderung Preussens in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts* (《19世纪上半叶普鲁士的行业促进计划》), Berlin 1933, s. 58.

② Franz Schnabel, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, Bd. 3, s. 436.

③ Ulrich P. Ritter, *Die Rolle des Staates in den Frühstadien der Industrialisierung* (《工业化早期国家的角色》), Berlin 1961, s. 157.

④ Franz Schnabel, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert* (《19世纪德国史》), Bd. 3, München 1987, s. 286.

之风的残酷吹打下,依靠自己的实力站稳脚跟。因此,在某种意义上必须由国家,具体来说必须由官员出面,教育国民理解自由并帮助他们真正实现自由。

以斯泰因为首的改革派并不满足于简单地实行自由主义改革,而是认为,西欧国家放弃国家经济政策的经验是不可取的,普鲁士不可避免地要采纳具有重商主义特征的一些办法。当然,不是说国家干涉要回到重商主义的老路,而是在不完全放弃国家监督的情况下放松重商主义体系。在这个意义上,说斯泰因和普鲁士的改革派官僚们是“自由的重商主义者”一点也不过分。在向现代的自由社会演进的大部分时间里,我们可以看到,普鲁士官僚基本上奉行的就是这样一条“自由的重商主义”路线:放弃国家监控一切的管理模式,但不与国家的传统力量,即君主制度和重商主义分道扬镳。

第二节 经济自由主义的实践

一、经济和社会的解放

为了建设一个经济自由和财产自由的新社会,“把人们从静悄悄的慈爱关系和共同关系中拖出来,将他从爱安逸和习于安乐的人群中拖出来,促使他们向孜孜不息的自私自利的道路上迅速前进”^①,从1807年开始,普鲁士政府颁布了一系列改革法令、条例和规章,并由官员负责监督立法的执行。立法的目的是要“废除一切个人追求幸福的阻碍因素,而这种幸福按照个人的能力本来是完全可以实现的”^②。立法涉及的范围很广,但是,本书只能选择一些能够充分反映普鲁士官僚行为宗旨和实践活动的重要问题加以论述。另外,社会变革是一个漫长的进程,在普鲁士它需要半个世纪才能实

① 桑巴特:《现代资本主义》,商务印书馆1958年版。

② Ernst Rudolf Huber(Hrsg.), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, s. 41. 1807年10月9日关于农民解放的法令。

现,这既是改革者的策略——实行稳步适应,也是传统社会的强大阻力所造成的。

经济和社会的自由建立在人身自由的基础上,因此解放占据人口大多数的,处于人身依附状态的农民就显得十分迫切,这是保证经济和社会自由的前提。1807年10月9日,普鲁士政府颁布了《关于放宽土地占有条件和自由使用地产以及农村居民人身关系的法令》,即著名的《十月法令》,又在10月28日颁发了《废除普鲁士境内王室领地农民依附关系》的内阁令,全面解除了农民对土地的人身隶属关系。但农民人身的解放并不代表经济地位获得独立,农民的财产状况没有得到改善。地产的重新分配和调整,农民封建义务的消除成为改革的第二个关键。为了解决这个问题,普鲁士采取了对地主传统权力进行补偿的办法。它颁布了一系列政府令,1811年9月14日的《农民和地主关系调整法令》规定:耕种世袭地产的农民要把土地的1/3转让给地主,而耕种非世袭地产者则割让土地的1/2。部分对地主的土地补偿可以申请通过赎金或缴纳货币地租的办法来赎免。同年发布的《农业开垦令》(Landkulturedikt),要求把农民的小块耕地连同村社财产和公有土地一并重新分配。1816年5月29日,又颁发了一项对1811年法令的补充条款,它规定只有在1763年以前始终保持占有土地的农民以及拥有牛马的农民才能赎免封建义务。受益的农民只占人口的少数,土地改革的步伐因此放慢。1848年10月9日的法令,更使得原来许多悬而未决的问题遭到搁置。真正的变革始于19世纪50年代,1850年3月2日,政府重新颁布《调整法令》,规定农民只要缴纳相当于年金18倍的赎金,就可以解除一切封建劳役和地租,农业改革加快了步伐。同时,通过法律在各省建立了地产抵押银行,作为国家信贷机构帮助土地赎买工作的顺利进行。土地调整的具体措施各省不尽相同,进展也很艰难,为此还在各省成立了总委员会,负责协调纠纷、解决矛盾、作出最后裁决。土地的重新分配是个渐进过程,显然也有利于容克地主,因此并未遭到来自于地主方面

的强烈抵触。农民的解放是缓慢实现的:1823年,私人庄园中的农民有2/3得到了调整;1838年则有94.6%的农民完成了调整。1811—1848年,主要用现金或租税赎免了封建义务的达289651人,主要用割地方式摆脱封建义务的达70582人^①。19世纪六七十年代,农民对封建义务的赎买基本结束,但容克地主的政治特权如警察权,还要拖到1872年才最终废除,因为是年颁布了新的县条令。

获得解放的农民可以自由迁居或择业,有的经营自己的地产成为大农,有的则可以成为手工学徒。因此除了在农村务农,废除职业限定和确定职业自由法是农民人身解放后获得经济自由的另一个重要环节,它将打破行会和其他封建因素的束缚,并有可能创造一个有一定财产的独立的中小企业阶层。《十月法令》解除了农民对土地的依附状态,让每个农民、雇工、仆役和市民在法律上都获得了自由经营的权力。但是,行会制度实际上未曾触动,所谓经营自由只局限于面包店、肉铺以及其他重要日用品的销售部门。因此,1810年10月28日,政府颁布《营业许可税收法令》,根据这个法令,剥夺了贵族垄断啤酒酿造、烧酒酿造和经营磨房的特权,剥夺了行会的权力。经营许可证由国家签发,但需要当地警察机构对经营者的品行提供证明并预先缴纳一定的税。

171

行业自由随后在更大的范围内展开了。1811年9月7日,政府继续发布《行业警察法》(Gewerbepolizeigesetz),进一步废除了警察税,行业经营又从警察的限制中摆脱出来。1820年5月30日,颁布《营业许可税法》(Gewerbesteuer-gesetz),除一些特殊行业如餐饮、旅馆、药房等还需要地方检查机构批准并定期检查外,其他行业废除营业许可证制度。不过,这些条例开始仅适用于老普鲁士地区,即根据1807年《提尔西特和约》所确定的普鲁士领地范围,指勃兰登堡、东

^① 参见李霞:《论普鲁士-哈登堡改革对普鲁士社会性质转变的意义》,载《德国史论文集》,青岛出版社1992年版,第99页。

西普鲁士和波莫瑞地区。直到1845年通过《全国行业条例》(Allgemeine Gewerbeordnung)才在王国范围内全面推行了行业自由政策。1861年6月22日的立法重新强调了行业自由的思想,而1869年6月21日的《行业条例》则进一步把行业自由向南德推广。行业经营的自由,促进了各行各业的发展。从1815到1848年,仅手工作坊中的手工师傅、学徒、帮工的数字就从原来的40.4万发展到了84.2万人^①。更不用说在其他的服务业,经营和就业人数更是不计其数。

二、经济促进政策

但是,行业经营的自由和行业精神的自由并非一码事,就像土地的重新分配并不能保证农民对土地产出投注热情一样。法律不能改变百年来的旧习惯,比如俾斯麦家族就不曾从事过手工业,尽管他们完全可以这样做。律法可以确定自由人和自由的经济社会,但不能造就人们的创造精神。后者的实现在普鲁士经历了一个非常迟缓的过程,对官员来说它远比人的解放来得任重道远。官员的任务首先是要唤醒普鲁士人从事经济活动的巨大热情,把他们从重商主义时代故步自封和麻木不仁的状态中拉出来,融入资本主义社会,并与资本主义社会的生活方式接轨。

在具体的工作中,官僚实施了一系列具体的经济促进政策,但其核心精神可以简单概括为两个字:教育。官员们了解普鲁士民众的潜在力量,相信个人创造性的重要性,因此以教育为主要手段,教育和鼓励人们积极向上的愿望,营造资本主义经济自由发展的文化氛围。

在开垦土地、促进农业经济的发展方面,19世纪的下半叶政府采取了具体措施,主要有:

1. 在某些省份设立土壤改良基金,由国家投入部分资

^① Wilhelm Treue, *Wirtschafts und Technik Geschichte Preussens* (《普鲁士经济和技术史》), Berlin 1984, s. 316.

金。比如在威斯特伐伦省,1836年,政府向明登县投入3.3万马克,1846年又在科斯林县(Köslin)建立90万马克的改良基金,在波森省则建立了224244马克的改良基金。但是对这些基金,国家不是无偿赞助,而是以预付或贷款的形式成立的。基金的分配由国家掌握。

2. 支持建立私人性质的农业经济开发协会(Landwirtschaftlich Verein),由国家提供补贴,并由国家官员参与从事协会的管理,指导协会的工作。因此在某种意义上说,它们已经不是私人机构,而是国家行政机构的一个组成部分了。在此基础上,1894年建立了农业经济委员会(Landwirtschaftskammern)。

3. 促进农业技术的研究和推广。由农业经济协会或私人通过无息贷款建立模范农场和实验田,国家提供津贴和赞助。

在发展工业方面,普鲁士则实行了著名的“行业促进计划”(Gewerbeförderung)。该计划最早由斯泰因提出,并在他1804年担任行业部司长之职时首次付诸实践,但全面推广和连续性实施却是在戈特劳布·库恩特,特别是克里斯蒂安·鲍特的主持下进行的。库恩特受斯泰因影响,也是适度自由经济理论的支持者,反对以激进方式建立新经济体制。他把斯泰因的思想传递给了鲍特。鲍特于1814年始任行业部常务参议,开始筹划行业促进计划。正如威廉·特劳伊评价的那样,“鲍特的特殊才干在于把行业促进思想和理论与普鲁士工业的特殊状况相结合,并通过超凡的组织才能加以实现。”^①1819年,鲍特重组“职业技术委员会”,并在1820—1840年间一直担任该委员会主任之职。同时兼任“行业生产效率促进会”主席和职业学校主任等要职。在他以及同仁的领导下,普鲁士的行业促进搞得有声有色。主要内容包括以下几个方面:

^① Wilhelm Treue, *Wirtschafts und Technik Geschichte Preussens*, s. 332.

1. 在各省开办职业学校和职业研究所。普鲁士企业主受教育程度极低,库恩特曾于1825年对西里西亚的格林堡进行考察,在考察报告中惊叹:“当地900名企业主中不会写字的有 $1/3$, $2/3$ 没有读写能力。”建立职业教育机构,培养工程师、工厂管理人员和专业人才成为当务之急。1821年,柏林开办了第一所机械和化学技术培训学校,开设两个班,招收学生30名。低班学习算术、几何、自然和制图,高班学习数学、化学和机器制图,并开设应用课教学生机器原理、操作和生产方法。随后十几年,在各省建立了职业学校,1838年达到20家,平均招收学员30—40名,政府每年给予500—1200塔勒的津贴。1827年,在柏林成立了“王家职业研究所”(Königliches Gewerbe-Institut)^①,每年从各省招收优等生,以优胜劣汰原则培养一流行业人才。

2. 承办企业成果展览,在行业中引入竞争原则。鲍特相信竞争对于技术进步和工业发展具有神奇作用,于1822年、1827年和1844年先后在柏林举办了三次工业产品展销会,并由贸易部承担参展品的全部运输费用,以此激发生产者的活力和创新精神。第一次展览收效甚微,展品少,总共176件工业品和998种商品,且多为纺织品,金属产品几乎为零。最后一次展览形势却大为改观,参展工厂1.3万家,其中 $3/4$ 来自普鲁士,参观人数达26万。参展品门类齐全,制铁和金属加工业,尤其是机器制造业都有展示,其中最引人注目的是博尔西希工厂制造的以鲍特命名的火车头。工业促进取得了辉煌成就。

3. 鼓励发明和创新精神。国家设立各种奖励基金,鼓励设立和安装新机器。如1820年设2万塔勒奖金奖励纺织厂安装羊毛梳纺机;技术委员会也拿出一部分钱设立15个奖项,奖励人造橡胶、抽气泵阀门、青铜核心铸件、浇铸滚筒等

^① 该研究所发展迅速,于1866年改为技术学院,享有国际声誉。1879年,它与成立于1799年的建筑学院合并为柏林技术学院。

的制造。发明是要授予专利的,普鲁士于1815年10月14日颁布了《专利条例》,规定申请专利由技术委员会审核。不过在专利保护的问题上,普鲁士的官员非常注意既鼓励个人创造性,又不使专利成为垄断特权。专利应该为社会广泛运用,它不能只满足个人的需要。

4. 获取技术情报,传播和交流技术知识。与工业发达国家建立联系是行业促进不可或缺的重要环节。获得情报的办法很多,或是派专家和官员出国考察,或是选拔职业学校优秀学员赴国外学习。派专家和官员去国外考察是斯泰因最早提出的,他本人曾于1786—1787年在英国作过矿物技术考察,试图获得蒸汽机图样并向普鲁士进口样本,但没有成功^①。1814年,在库恩特的努力下,第一批专家包括1名行业部官员和3名企业主被派往西欧,参观20个工业大城市和16家工厂,目的是搞到机器和工厂机密。官员的旅费由行业部承担,但生活费每天限制在3塔勒,而企业主除交通费外其余费用一概自理。出国所获得的情报要写成报告,在官员和行业内部传阅。此举取得了显著效果。锁匠埃格尔斯(Franz Anton Egells, 1788—1854)1819年被派往法国和英国学习,回国后建立了机器制造厂。博尔西希(Johann Friedrich August Borsig, 1804—1854)、沃勒特(Wöhlert)、格鲁松(Gruson)和霍普等也都先后开办了自己的工厂,为普鲁士的工业化作出了贡献。

19世纪的头十年技术信息相当匮乏,职业学校甚至连最简单的教科书都没有。为了收集与行业发展相关的技术信息,国家成立了“职业技术委员会”,由具备科学和实践知识的官员、学者、技术专业、地主、企业主和商人组成。委员会要关心技术革新,定期出版传递技术信息的书籍、杂志,编写专业教材,向政府提供咨询,介绍悬而未决的技术问题,并把成果直接用于企业技术革新。

^① Ulrich Ritter, *Die Rolle des Staates in der Frühstadien der Industrialisierung*, S. 59.

5. 组织职业协会,鼓励私人业主参加国家行业促进计划。1821年,成立了“企业生产技术促进会”(Der Verein zur Beförderung des Gewerbflusses),集中了柏林几乎所有的企业家和一些外省成员,甚至还有大批国家官员参与,包括首脑级的人物,像国务大臣比洛、比墨,威斯特伐伦省省长芬克、洪堡兄弟、斯泰因和格奈森瑙将军等。该协会的目的是要在政府机构和经济界人士之间搭起一座桥梁,安排后者协助国家行政机构的工作,它实际上是推行行业促进的官僚指导机构。协会的领导同时也是国家机构的成员,在协会成立的第一年,367位成员中有110位是政府官员。由于其不凡的表现,企业生产技术促进会赢得了国际声誉。

在普鲁士的农业和行业促进工作中,各级官员都投入了无比巨大的热情和精力。他们工作不知疲倦,尤其在改革的年代,没有星期天,没有节假日,即使是圣诞节和新年也几乎被紧张的日常工作占用了^①。工作成就是巨大的。像库恩特和鲍特,尤其是后者,因其作出的杰出贡献而被誉为“普鲁士工业发展之父”。在各省,经济的自由发展也是与当地的重要人物联系在一起的,比如,在威斯特伐伦省是芬克,在西里西亚省则是梅克尔。当然更值得称赞的还是那些普普通通的基层官员。1825年12月31日的一份内阁令规定了地方官员在经济建设方面应当承担的责任,它包括管理企业、商业、船运及同业工会事务,为它们提供许可证,证明其合法性并帮助免除负担;保证市场流通的自由;为能工巧匠建立教育设施;管理货币和度量衡制度;修建公共通讯设施、水陆交通、公路规划、河流、堤坝和桥梁,并建设港口等^②。从当时地方官员的回忆录中,我们可以体察到工作的艰辛以及官员对

① Walther Hubatsch, *Die preussischen Reformen des Reichsfreiherrn Karl vom Stein zwischen Revolution und Restauration*, s. 110.

② Ludwig von Köne, *Das Staatsrecht des preussischen Monarchie*, Bd. 3, s. 194.

工作的尽职^①。在自己的岗位上,正是这些人的努力,帮助普鲁士完成了向自由竞争的市场经济的转变。

在普鲁士国家经济和社会转型的过程中,官员以两种办法发挥着作用:(1)以循序渐进的方式改造经济和社会;(2)在不完全废除旧制度的情况下推动社会现代化的发展。转型时期的工作是缓慢的、艰苦的,但又需要细致和扎实,平稳、耐心,注重自由经济精神的培养。不能否认官员在经济工作中还在扮演着旧时期“警察”的角色,就像1808年12月26日的政府令中所规定的:“警察的职能不只局限于排除危险和消除弊端,维持现存秩序,还在于增加和促进全民的幸福。”^②但是,现在的警察履行职责必须以法律的名义进行,而且警察的权限与重商主义时期相比大大缩小,它的首要任务是保证国家的安全和社会稳定,即使干涉经济事务,其前提也必须是保证自由在将来能够顺利实现。换句话说,官员的经济活动有专制的色彩,但它的精神已经扎根于新思想了。

尤斯图斯·莫泽尔曾经用对孩子的教育来比喻“工业文化”的成长,他讲过这样的故事:两个相邻的孩子,一个家境贫穷,一个生活富裕。富家孩子依仗良好的家世成天嬉戏玩耍,而穷人的孩子则在母亲的教导下用心学习,接受教育。几十年过去,孩子们长大成人了,穷孩子事业有成,而另一个则依然碌碌无为。莫泽尔的结论是:“长期和不懈的准备工作是为了建设更加完美的现代工业。心灵的教育,传统、道德和判断力的教育,对孩子以后的顺利发展是会有好处的。”^③为此,他反对哲学家和官员的急躁情绪,反对工厂一开张就拥有豪华大楼。

普鲁士官僚在指导经济和社会建设时遵循的正是这样

^① 恩斯特豪森的回忆录中有很大的篇幅谈到了他组织所辖区县群众修筑堤坝的事情,以及建设公路、改善交通设施等工作。

^② Fritz Hartung, *Zur Geschichte der preussischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert*, s. 689.

^③ Franz Schnabel, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, s. 329.

一个原则：不急不躁、平稳推进。他们采用各种教育手段转变民众观念，不是馈赠，而是开拓道路，焕发人们从事农业开发和工业活动的巨大热情，创造工业社会的文化氛围。得益于王权绝对主义时期养成的文化素质和忠诚、敬业的职业道德，依靠新时期自由主义的思想武装，官僚在经济和社会领域创造了令人自豪的成就，为普鲁士国家向资本主义社会的平稳推进奠定了基础。

当然，也必须认识到官僚所代表的阶级利益。在国家的经济建设中，政策的制定最终目标是保证容克地主财产和利益的完整。农业改革是以掠夺农民的方式进行的，农民获得解放，但却付出了沉重的代价。而容克贵族在经济和社会转型的过程中却是最大的受益者，他们从农民手中敲诈了大笔资金，用于土地改良，采用资本主义的经营方式，形成了资本主义容克地产制，同时，兴办乡村辅助工业、食品工业，发展资本主义企业。因此，资本主义的发展在普鲁士不但没有重创土地贵族，相反，传统的贵族势力在新的经济形势下继续占领统治阵地。

改革时代开启的自由主义经济政策成为普鲁士的传统，它使 19 世纪的普鲁士成为德国经济发展的推动者。在与奥地利的争霸中，经济力量发挥了重要作用。柯尼希格拉茨战役^①的决定性胜利并不只是普鲁士军事和教育大师的杰作，它同样也是普鲁士官僚在经济政策战场上创下的辉煌业绩。

^① Koniggrätz 位于今天捷克境内。柯尼希格拉茨战役又称萨多瓦战役。1866 年 7 月 3 日，普奥战争的决战性战役发生于此。

第六章 官僚统治与政治制度的关系

18 世纪官僚的政治影响主要表现为建立并维护了君主绝对主义的统治,它具有进步性,因为像其他欧洲国家一样,它迈出了普鲁士政治现代化的第一步。如果仅就这点而言,普鲁士的官僚算是出色地完成了政治使命,因为它不但遏制并最终削弱了地方封建的等级势力,还保证了国家各分散部分的“民族”凝聚力,实现了政治国家的强权统治。普鲁士的王权绝对主义统治从欧洲范围看程度较高,但是,从 19 世纪开始,普鲁士政治制度的发展走了一条异于西方的道路,一个重要标志是西方式的政治民主制度没有建立。原因何在?官僚统治对政治制度发生了重要影响。

第一节 “行政自由”还是“宪政自由”

——19 世纪初期的改革和前宪政时期

179

一、“行政自由”代替“宪政自由”

普鲁士政治发展的道路与“西方”国家产生差异是从 19 世纪初自由派官僚领导的改革开始的。世纪之交,德国经历了自宗教改革以来最具戏剧性的变革,并遭遇了国家政治体制在拿破仑统治下的断裂和重新建构。王权绝对主义陷入危机,改革派官僚在推行经济和社会解放,实现经济自由的同时,没有忽略近代国家政治制度的改造。旧的政治制度显然是国家崩溃的罪魁。建立在君主绝对主义统治基础上的行政制度职责不明,更由于国家事务的骤然增多和复杂程度的提高,以及君主的软弱无能而日趋僵化。因此,政治制度

的改革迫在眉睫。然而,改革是需要指导思想的,如何改?无疑,由英法等国启蒙思想家传播的自由、民主等普世精神是改革的思想宗旨。人的权利是神圣不可侵犯的,要保护它必须依靠建立合理的政治制度。力主改革的普鲁士自由派官僚就未来政治制度的总的原则达成了共识,即政治制度改革的关键应该是行政组织的合理化,建立宪法政治,反对王权绝对主义,消除国家和社会之间、政府和百姓之间的鸿沟。

但是,即使在承认自由、民主精神的大前提之下,在崇尚有限政府、宪法政治的最高原则之下,不同的国家对何谓合理的政治制度的认同也会产生偏差。在政治制度建设的侧重点或改革程序方面,甚至在对民主政治的理解方面,普鲁士官僚有自己的独特见解。在行政建设和宪政建设之间,前者显然优先于后者。作为改革的发起者,斯泰因的思想是有代表性的。他不反对孟德斯鸠关于行政权、立法权和司法权三权分立的自由宪政思想,但却认为英国式的议会制度对普鲁士来说并不是最理想的。英国的议会制度当然是对权力实行有效限制的成功典范,但权力的分配方式并非只此一种,公民代表直接或间接参加政府事务同样也可以达到这样的效果。在1806年4月的一份备忘录中,斯泰因指出:“普鲁士没有国家宪法,最高权力不是在国家首脑和国民代表之间分配的。”^①但在这儿,应该明确的是,斯泰因并没有把国家宪法和代议制相等同,他所理解的宪政与英国的议会制度不是一码事,他所说的权力“分配”不是指经典意义上的最高权力的分割,国民代表仅限于参与立法,即三权分立,而是指政府事务在公民内部的责任分派。显然,在斯泰因看来,根据正确原则建立的政府组织完全可以起到宪法的作用,因为一个好的行政制度本身就是一部好的宪法,可以代表群众的利益。普鲁士是可以建立起一个类似于欧洲其他国家的“宪法

^① Ernst R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789* (《1789年以来的德国宪法史》), Stuttgart 1957, Bd. 1, s. 291.

国家”的。

斯泰因不是特例,几乎所有改革时期的政府官员对普鲁士政治制度的理解都有别于英、法。《拿骚备忘录》和《里加备忘录》不是斯泰因和哈登堡个人的杰作,而是代表了一批政治改革者的愿望。阿尔滕斯泰因、尼布尔(Barthold Georg Niebuhr, 1776—1831)、芬克、弗雷等就是其中的重要人物。他们中流行着这样一个观点:优秀合理的行政方式相当于成文的宪法条文和公民基本法,甚至超过了宪法中的死板文字。尼布尔的表述最为深刻,他在为芬克的新作《英国制度论》一书作序时,这样表达了他对行政——表面上是对英国行政,而实际上是对普鲁士行政的认识:“自由主要是建立在行政制度而不是宪法上的!”^①

显然,对行政制度的关切超过了对宪政的热爱。的确,普鲁士现存的行政机构混乱不堪,没有制度规范,迫切需要改变这一局面。那么如何建立一个理想的政府呢?斯泰因改革伊始,矛头直指陈旧的中央政府,这一点从他1806年4月27日提交的备忘录“内阁制弊端”中便可一目了然。旧的中央体制中存在两套班子:“内阁制”和“总执行局制度”。它们的并存造成了政策制定和执行程序间的严重脱节。1808年11月24日,政府发布《组织法令》,成功地削弱和控制了内阁权力,同时废除总执行局制度使新建立的国务院体制开始掌握最高决策权和执行权。国务院不设大臣会议主席(Ministerpräsident),新体制按业务范围划分行政部门,部门领导直接受命于国王,在本部门内享有独立管辖的权力,实行全权负责制。各部大臣定期向国王汇报,并拥有对国王指令副署签名的权力。各部内部的决策程序则采纳“合议制”原

181

^① Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-C. von Unruh, *Deutsche Verwaltungsgeschichte* (《德国行政史》), Stuttgart 1983, Bd. 2, s. 310. 在马克斯·韦伯的思想中,也有类似的观点:不管是君主制还是民主制,官僚制度的理性化乃是国家机构现代化的标准。难道政治制度的现代化必须依靠建立议会民主制度吗?

则,即在做出某项决定之前,部门成员间进行充分讨论。该制度发展了制约独断的规范并保证行政事务在执行中受到严密监督。大臣负责制培养了独立判断的能力,增强了岗位责任意识,大臣不仅对君主负责,他同样也对国家和民族负责。在与君主意见相左时或紧急状态下大臣可以提出反对意见。1810—1822年,哈登堡执掌内阁,他推崇法国的行政体制,接受拿破仑的统治艺术,在普鲁士更为大刀阔斧地推行行政制度改革,建立了类似“专制”的中央集权的政府机构,设置了政府首脑——“首相”^①之职,各部大臣成为首相的下属。“合议制”基本被取缔。

在地方行政中,原来的军事与王室领地管理委员会被取消,总执行局的省级事务部也被撤销。根据1807年11月23日颁布的《组织方案》,在省一级建立中央政府的监督机构,但不作为中级政府机构存在,设省长之职,作为中央的代表,权限不大。实际的中级行政机构称“政府”(Regierung),设政府主席之职,直属国务大臣,听从大臣的指示。市镇行政也进行了重新整顿,注入了地方自治的思想。(关于自治,以下将做详细介绍)地方行政事务的决策同样采取了“合议”机制。

王权绝对主义时期留下的《普鲁士国家通用法》只在合议制和官员的地位问题上做过规范,对于行政组织法并没有明确规定。因此,19世纪初的行政机构改革绝不是一次简单的变革,而是建立了一种制度,以国家立法的形式确定了官僚机构领导并承担责任的使命。在国家法领域,行政制度上升为国家法的首要组成部分。

机构改革的另一个重大举措是在国家政府组织中,增设一个国家参议院(Staatsrat)。根据1808年的“组织条令”,国

^① 在哈登堡之后,普鲁士继续推行合议制。国务院设有大臣会议主席,只有主持人(Vorsitzende)。1848年阿尼姆-伯岑堡(Adolf Heinrich Arnim-Boitzenburg, 1803—1868)曾自称“大臣会议主席”。一般情况下,资历最长的大臣理所应当地被看成是“大臣会议主席”。

家参议院应该负责立法工作,监督和领导国家行政事务。换言之,它是最高的立法和政府决策机构,国务院和各部主管大臣只是参议院决策的执行机构。斯泰因离职后,参议院计划搁浅。1810年,哈登堡重新启动参议院方案,并于1817年3月30日召开了第一次参议院会议。新成立的参议院成员组成范围极广,包括王室成员、国务大臣和中央各部主管、各省省长、国王信任的政府官员以及教会和大学代表,甚至包括野战军将军。国王是参议院的当然主席。与斯泰因的计划相去甚远,参议院充其量只是一个咨询机构,但在1817—1848年间,它类似于某种“官僚议会”,对前宪政时期的普鲁士国家立法产生了重要影响。

行政改革最有特点也是着力最多的是公民参政和地方自治(*Selbstverwaltung*),这是普鲁士行政改革的精髓,也是最能够充分体现改革者政治思想特点的重要举措。对公民参政和地方自治的关注出于以下的原因。

第一,康德和费希特的“道德政治”。它是普鲁士改革者的立足点。在康德的道德哲学中,所谓的自由是自身能够确定责任,承担道德责任的自由。理性的统治在他看来就是“道德”和“自律”,国家的功能是通过有道德个性的个人来感知的。而费希特则认为国家是国民教育的承担者,教育的目的不是教授知识和技能,而是为了唤醒国民的自发性力量。公民应该把集体精神与国家紧密联系在一起。

国民的道德思想建设是普鲁士政治改革的根本目标。这一点不难理解,因为改革是在特定的时期,即普鲁士国家面临生死存亡的关键时刻展开的,与群情激昂的法国民族精神相比照,国家的崩溃理所当然地被认为是德意志民族精神堕落的结果。改革者在普鲁士民众的身上看到了一个弱小民族的种种恶劣品行:自私、懒惰、贪图享受,对外界的各种思潮表现冷漠、无动于衷。人们普遍认为公民的道德品性与民族的命运休戚相关,一个民族的道德和精神状态将决定这个民族的未来。在《拿骚备忘录》中,斯泰因思考的一个重要

问题,也是日后指导改革的主要思想是,如何“活跃共同精神和公民意识,利用沉睡的或被误导的力量以及分散的知识,……恢复对祖国、独立和民族荣誉的情感。”^①对国民性的推崇在斯泰因以及其他改革派官员的心目中具有了近乎宗教的情感。

斯泰因认为,“公民不参与省级行政管理,他与国家之间就不存在联系的纽带;知识只用于经营个人的财产,它也是没有用处的。……本应在某种条件下奉献给国家的勇气和力量会以不同的方式被浪费或为懒散所耗尽。”^②一个人只为自己工作是乏味的,它会导致享乐和懒惰。服务于公益事业是公民的首要义务。国家制度和政府形式是为了塑造国民的性格而建立的,国家和行政为个人实现“公益事业”提供了机会,为公民道德的完善提供了训练场所。通过公民自治的纽带,道德和政治、道德和国家实现了结合,政治实现了公开化和道德化,国家和社会,国家与个人之间也就达成了互相融合的和谐状态。

第二,英国的自治经验对普鲁士政治家产生了巨大影响。普鲁士的许多官员都受到过英国政治制度的影响。曾担任过东普鲁士省省长的舍恩曾动情地说:“通过英国我才成为了政治家”^③。斯泰因30岁那年赴英国学习煤矿开采技术,附带着对英国的政治制度也有了一定的了解。在法国和英国两种政治制度的模式选择中,普鲁士的政治家们更倾向于后者。法国中央集权式的官僚政治被认为是过于理性化的组织模式,不合斯泰因等人的胃口,特别是由于它的权力

① Dieter Schwab, *Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen* (《斯泰因男爵的自治思想及其思想基础》), Frankfurt/M., 1971, s. 28.

② Dieter Schwab, *Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen*, ss. 31—32.

③ Walther Hubatsch, *Die preussischen Reformen des Reichsfreiherrn Karl vom Stein zwischen Revolution und Restauration* (《普鲁士斯泰因男爵在革命和复辟之间的改革》), Köln 1975, s. 103.

范围包括了德国的大半部分,出于爱国的仇恨,普鲁士政治家也本能的厌恶法国而崇敬英国。况且法国式的政治组织,像英国历史学家阿克顿勋爵(John Acton, 1834—1902)说的那样,“解构了一切起协调和中介作用的权威,毁坏了作为政治力量的贵族和教会,铲除了使现代专制主义的平等政策苟延残喘的地方自治的微弱残余。……而这样中间性质的调解者,在遏制暴政、预防无政府主义、化解民众的怒气及预知暴乱等方面均发挥着作用。”^①要保证政治制度的平稳过渡,地方自治或许可以发挥作用。在制定地方自治方案时,芬克提交了一份英国乡镇制度的研究报告,产生了很大影响。

第三,公民参政可以克服专制制度和官僚制度的种种弊端。改革者反对旧制度,因为它遏制公民自由,实行权力专断。即使是拿破仑式的政权也受到他们的反对。斯泰因认为征服者政权的基本原则是自利,统治的基础是恶,它会导致奴役,最终会摧毁社会和个人的道德。通过行政自治在某种程度上可以克服政权的专制色彩,并达成国家和社会之间的某种平衡关系。官僚制度当然也不应该存在(至少在斯泰因等道德政治家看来是如此)或应该有所限制,因为它高高在上又无所不包的功能已经压制和阻碍了国家公民发挥应有的政治职能。尽管在现行政治体制下,官僚制度一时间尚无法废除,但官僚主义的一切弊端——形式主义、机械主义、雇佣精神以及与现实社会的脱节却可以借助公民参政的手段加以消除。斯泰因期望,“以一种生动活泼、坚决奋斗的创造精神取代极端形式主义和公职上的机械论。”^②更何况,公民参与行政事务还可以节省政府的开支,建立效率高、费用低的“廉价政府”。普鲁士的改革者往往忽略官僚制度本身的建设问题,其中一个重要原因是他们认为官僚体制根本就

① 阿克顿:《自由史论》,胡传胜等译,译林出版社2001年版,第489—490页。

② 卡尔·艾里希·博恩:《德意志史》第3卷,张载扬等译,商务印书馆1991年版,第79页。

没有存在的必要。

公民参政和地方自治是依靠实行“等级代表制”来进行的,所谓的“等级代表”分别由省等级(Pronvialstand)和县等级(Kreisstand)组成。1808年11月23日的“组织条令”开创了行政制度改革的“新纪元”。斯泰因明确阐述了选举省等级代表的重要意义,即在于通过民众与行政事务的内在联系,“为行政增添活力和力量”^①。按照他的设想,省等级并非纯粹的咨询机构,即某种类似立法的机构,它的任务是监督省行政当局的工作,并参与咨询并执行与本省有关的建设、规划和行政命令。它不是国家当局召集的“议员”(Repräsentante)而只是“代表”(Deputierter)。等级代表由地方选举产生,但不局限于立法职能,在1808年10月21日的公告中它被宣布作为“外行”(Laien)——意指非职业官员但拥有声望的社会贤达,在合议制的政府机构中与“专业人士”(Fachleuten)即职业官员一道共同参与行政事务。值得注意的是,他们在政府行政会议上拥有表决权,除去公共财政、军事和警察事务,他们在省级行政事务中也拥有执行权!政府的职能在普鲁士的改革者看来显然是不能分割的。

《乡县组织方案》是由施罗特男爵于1808年10月13日推出的。它规定在县长——国家任命的政府官员之外,成立由选举产生的县等级代表(除地主之外,还应包括市民和农民等级)组成的县议会作为县立法和行政领导机构,协助选举产生的县长主持工作。县等级与省等级一样属于非正式政府官员,不带薪水。

1808年11月19日颁布实施的《城市条例》,是斯泰因自治理想成功实施的典范。又是施罗特男爵受斯泰因委托起草了这份报告。该项自治方案要求建立两个机构——由公民选举的城市议会和由议会选举产生的市政委员会。市政委员会由部分带薪和部分不带薪的参议组成。市议会高于

^① Ernst R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1, s. 165.

市政委员会,两者之间并不存在立法权和行政权之分。市议会统一执掌立法和行政事务,包括城市的预算和财政均由市议会作出决定,而市政委员会则是依附性的执行机构,惟有在治安事务中它才是独立的承担者,执行国家当局的命令。

民众自我管理和地方自治在西方的宪政思想家看来应该是民主宪政的基础,乡镇自治则是“民主的苗圃”。但是,普鲁士改革者所主张的地方自治却略微不同于英国式的地方自治。英国自治政府的基石是议会制度,行政权和立法权是严格分离的,而斯泰因等人所理解的自治却只定位于行政领域,或者准确些说,是在行政制度中包括了议会政治的因素。地方自治机构既是行政机构,也行使立法权,至少两者在当时的关系是含糊不清的。

当然,普鲁士的改革者并非宪政政治的反对者,相反,他们也是宪政体制的积极倡导者。政治体制的变革是一个整体,包含着多层次和多角度的内容,区别只在于在政治制度建设的多重目标选择上存在着先后主次之分。应该承认,行政制度的改革和宪政建设的尝试是普鲁士政治改革的两个方面。政体的发展、宪政体制的建构在实现公民道德和地方自治、行政制度合理化的同时也是十分重要的,它为后者提供了必要的政治框架。

康德在《道德的形而上学》中强调过代议制在分权的法治国家中的必要性,这对他的学生阿尔滕斯泰因等人产生了深刻影响。在1807年9月11日的一份“关于普鲁士国家领导”的《备忘录》中,阿尔滕斯泰因建议在乡、县和省等级代表制度的基础上成立一个国民议会,哈登堡对此表示赞同。尽管斯泰因在1806年的备忘录中并未明确表达推动代议制建立的愿望,他的省等级代表制度的思想也不能简单地视为国民议会的前奏,因为他曾明确表示合议制政府中的等级代表

制不是国民议会,代表是作为“官员”而非“议员”来行事的^①,但是他所拟订的“帝国议会”(Reichstag)选举计划仍然反映出了这位政治家的宪政意图——成立一个国民议会,至少他希望通过这样的行动培养公众的政治意识,建立一个类似于“公共舆论”(öffentliche Meinung)的机构。

在斯泰因的授意下,国务秘书雷迪格(Karl Niklas von Rehdiger, 1765—1826)先后起草了两份有关建立国民议会的草案,可惜先后遭到搁浅。1808年秋,斯泰因甚至试图召开国民代表大会,就批准与否决《巴黎协议》^②的问题进行讨论。1807—1808年,普鲁士改革派在宪法问题上投入了极大的热情。哈登堡担任首相后,宪政问题更是被明确提上了日程。1811年和1812年,哈登堡两度成立“全国临时国民议会”(interimistische Nationalrepräsentation),但先后以失败告终。1815年,临时议会解散,国王在5月22日许诺要建立省级议会和由省议会选举产生的国民议会,并制定一部宪法。1819年,哈登堡再次提出在普鲁士成立“联合邦议会”(allgemeine Landtag)的思想,对议员的选举方式、选民的资格要求、议会的职责范围,甚至对责任内阁制的可行性等问题都作了初步探讨。

在斯泰因执政时期,对行政改造的投入多于宪政建设。因为改革的出发点并不是彻底破坏现存的政治秩序和普鲁士国家,况且斯泰因也相信只有在地方自治的基础上,真正的立宪主义才能有条不紊地建立。尽管这样,他在短暂的执政生涯的后期还是开始了对宪政问题的关注和实践,毕竟他不是传统的专制政府的支持者,而且他所推行的自治方案也没有能够满意地达到平衡国民与政府之间关系的预期效果。哈登堡上台后实行务实政治,他没有斯泰因的理想主义和放眼未来的国民道德建设理念,他关切的是普鲁士国家当时面

① Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-C. von Unruh, *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 2, ss. 423—424.

② 该协议规定普鲁士武装士兵不得超过4.2万人,并确定了支付法国的战争赔款。

临的生存问题,变革政治制度的目的也是为了国家的重生。当各地的自治实践遭受挫折后,宪政问题也成为哈登堡关切的主要对象(其热情程度超过了斯泰因)。不过,哈登堡推动宪政改革目的仍然是功利主义的,尽管他在政治制度的基本原则上证同斯泰因的思想,主张接纳公民参加政府事务,但“全国临时国民议会”的酝酿和召开均与现实政治的迫切要求有关,它或是因为批准条约,或是要解决战争赔款和国家捉襟见肘的财政问题。当然,也不能否认国家在制定宪法方案时对其他因素的考虑。比如,普鲁士国家的各个分离的领地通过国民议会“自下而上”地实现融合;国家与社会之间的分裂通过议员的选举完成弥合;公民的政治精神和国家意识得到培养等等。

总的来说,普鲁士改革者的宪政思想是含糊的、摇摆的,到改革的后期则有明显的现实利益取向。改革者对政治制度的基本设想是建立合理化的政府机构,发展自治政府,“议会政治”在某种程度上被理解成行政制度改革的组成部分或是为了完善行政机构,因为各等级代表的职权并不在于立法,更重要的是参与行政。阿尔滕斯泰因对议会制度的理解很说明问题,他在《里加备忘录》中指出:“为了实现国民参政这个目标,最好的方式是建立国民议会。”^①斯泰因心目中所设想的那个由省等级选举产生的“帝国等级”不完全等同于现代议会制中的议员。即使是哈登堡的“临时国民议会”也只是一个咨询机构,并不直接行使立法权。普鲁士政治制度变革之所以采纳这样一种模式,既是因为改革者的思路,即对行政制度合理化的偏爱,也是因为普鲁士政治和社会发展的现实使然。

斯泰因在1808年被迫辞职,他的政治改革方案没有完全实现。国家参议院计划失败了,因为根据1817年3月20日令建立的参议院不是斯泰因理想的最高行政机构,而是拿破

^① Ernst R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1, s. 295.

仑模式的最高咨询机构^①。公民参政和地方自治的执行结果也不理想。省等级制度只在柯尼斯堡进行了实验,但失败了,并最终于1812年彻底放弃,因为保留下来的旧等级制度没有经过彻底地改造而想成为改革的支持者是不可能的。《乡县组织方案》在东普鲁士的确成功地把市民和农民选入了议会,但却成为容克地主的堡垒,它阻止农民进入议会,也反对征收所得税^②。容克地主是以封建家长的心态来理解自治的,县议会代表的是贵族等级的利益。随着斯泰因的辞职,改革计划被搁置。城市自治实施得最为成功,因为普鲁士的城市人口相对较少,在政治上也无足轻重。国家官僚对城市的监督实际已经取消,但柯尼斯堡市选出的城市议会,只代表了商人上层的利益,以至于弗雷呼吁不要向它进行咨询^③。市民的热情也并没有想像地那样高涨。在东普鲁士的一个小城市中,市民完全是由于政府的逼迫才建立自治机构的。公民经常不信任议会代表,对他们的能力没有信心,对市长的选举也不感兴趣。1809年,弗雷在他的家乡柯尼斯堡市竞选市长失败,与此同时,一位保守的容克贵族却成功地当选了柏林市市长。这个例子颇能说明问题。

至于作为咨询机构的“国民议会”,情况同样不容乐观。“全国临时国民议会”原本是为了提供公民议论国事的场所,打破地方和等级界限,实现国家的融和与统一,而选举产生的议员也不应只代表选民的利益,他们被赋予了全权,不该

① 1817年的国家参议院负责法律草案、行政原则的起草工作,重要的行政分歧也由它来处理,俨然是一个官员议会,因为其成员包括了所有的高层官员。它很快成为反对哈登堡独裁的工具。随着普鲁士宪法的制定,国家参议院失去了活动空间。在1850年宪法中,它已经不被视为政府机构了。特别是浪漫主义法学家萨维宁被解除主席职务后,这个机构实际上被取消。尽管1852年的国王诏令重新恢复了它,但实际上隶属于内政部,丧失了原来的作用。Walther Hubatsch (Hrsg.), *Grundriss zur deutschen Verwaltungsgeschichte 1815—1945* (《1815—1945年德国行政史概况》), Marburg 1978, ss. 81—82.

② Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800—1866* (《1800—1866年德国史》), München 1983, s. 66.

③ Heinrich Heffter, *Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, s. 96.

只听从选民的指示。哈登堡在议会开幕时的讲话中表达得很清楚,国民议会只能代表“一种民族精神,一种利益,一种思想”^①。然而,实际上在议会内部,地方和等级利益仍然占据着上风,压倒了政府提倡的“整体精神”。更何况,当哈登堡正在为议会活动做准备时,旧“等级阵线”却在马尔维茨和芬肯斯泰因的领导下筹划着“马克邦议会”(kurmärkischer Landtag)的召开,公然与之分庭抗礼。

从表面来看,地方自治失败的原因来自两方面,一是改革派推行的等级代表制遭到了旧等级势力的抵抗。根据改革者的意图,新的等级代表拥有财产或知识和教养,其中财产并非指不动产,也就是说新的等级代表将不再是按血缘、身份等级来划定的,社会的其他有产者阶层、知识和职业阶层都有机会参加到等级代表的行列中来。因此不难想像,这样的等级制度(其实“等级”本身就包含着与旧制度妥协的意思)肯定会遭到来自旧等级势力的抵抗。二是新等级代表对参与政府事务的准备不足。第一是物质准备,即为了参加地方管理,他们要牺牲一定的时间和财力。第二是知识准备,新代表对参与行政工作的意义和内容了解不够。他们的任务不是简单的监督,而是要承担日常的具体事务,对于这样“前无古人”的事业,中央政府的宣传和介绍力度却远远不够。

而在国民议会议员选举的问题上,改革派人士内部存在的意见分歧则是导致失败的直接原因。雷迪格提出“三院制”即贵族和高级教士等“显贵”组成上院,有产阶级和受教育阶层组成的“国民委员会”构成第二院,国家参议院参议组成“国家委员会”成为第三院。斯泰因对此存有异议,他反对文官和军官作为代表参加议会,因为他们没有独立的人格,其职责是服从,无法表达民意。哈登堡和洪堡之间的冲突则

^① Heinrich Treitschke, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert* (《19世纪德国史》), Bd. 1, s. 364.

更加引人注目,因为它直接导致了后者辞去等级事务大臣之职。除去维护“首相制”(Kanzlerprinzip)还是“部门本位制”(Ressortprinzip)这种带有政治家之间权力争斗的色彩,恐怕还有一个因素就是议员选举方式的问题。哈登堡主张间接选举,而洪堡则推崇直接选举。

实际上,无论是公民参政的失败还是国民议会的无果而终,最深刻的原因还是来自普鲁士的经济和社会现实。1810年8月22日,负责宪法事务的内政大臣多纳在给哈登堡的信中写道:“议会制度的时机尚未成熟。”^①此言可谓一语中的,对此,哈登堡是赞同的。其实,斯泰因的改革方案除了理想主义的成分之外同样也包含着对现实的洞察。宪政国家建立的前提是要有一个统一的市民社会,没有等级,没有地方分立,但这样的社会在普鲁士并不存在。阿克顿说过:“普鲁士没有历史传统、帝国政治,没有建立在共同利益基础上并受平等分配的教育支持的公共舆论来提供国民议会所需要的那种统一。”^②

改革是一项系统工程,政治改革与经济和社会改革配套进行,两者彼此呼应,双向互动。后者为前者准备基础,是前者不可或缺的前提。普鲁士的改革者是英明的,他们首先发起了经济和社会解放的运动,因为人身自由是人性自由的前提。改革者希望从传统制度下解放农民和手工业者,让他们在经济上取得成就,参加国家的政治生活,把他们在日常生活中积累的经验 and 知识服务于国家,并增强他们的道德责任感。然而,无论是公民自由的获得或是公民政治意识的培养都需要假以时日。德国农民的解放进程还很漫长,它要走过半个多世纪的历程,直至50年代才能真正实现解放。即使是城市的手工业者,他们从行会的束缚下解放出来,但并不能指望他们从事政治活动的热情骤然升温。传统贵族等级的

① Ernst R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1, p. 295.

② 阿克顿:《自由史论》,第491—492页。

政治势力至少还要盘踞 50 年^①，而公民参政的时机也只有等到那个时候才能具备充分条件，至于能否具有参政的意识还要视具体情况而定。还是阿克顿说得好：“无论是自由的习惯，还是自由的理论，是自由的成功所必须的。”^②自由的理论有了，但没有自由的习惯仍然于事无补。

普鲁士改革者的政治理想蓝图并不能顷刻之间实现，他们陷入了一种矛盾之中：旧的等级没有瞬间摧毁，新的等级也不可能瞬间建立。普鲁士的改革之船最终在宪法问题上触礁沉没了。新的社会等级没有产生，源自于旧社会的等级制度只会阻碍政治的现代化，但是没有它，普鲁士当时的政治问题便寸步难行。这就是普鲁士政治的矛盾，它只能以“等级议会”这个旧制度的变体，代替或至少是暂时代替能够表现公民意志和国家利益的“普鲁士式”的国民议会。1815 年临时议会解散，国王在 5 月 22 日许诺要建立省级议会和由省选举产生的国民代表大会，并制定一部宪法。1822 年，哈登堡去世。他的死，在历史学家科塞莱克看来，不仅是他个人的死亡，也代表着宪政运动的失败^③。国王的承诺直到 1848 年始终未能兑现。普鲁士的宪法问题拖而不决。

二、行政自由的进步性

公民参加国家管理和地方自治的计划流产了，国民议会也未能成立。19 世纪的二三十年代，在“神圣同盟”的阻力之下，德国政治也进入了所谓的“反动”时期，本来应该继续前进的地方自治不可能了，宪法问题也被束之高阁。然而就在这个时期，普鲁士出现了一个特殊的政治现象：改革时期留下的行政组织开始发挥巨大作用！从中央到省和地方，权力结构重新组合，行政实现了合理化。内阁制度被取消，国务

① 1872 年，普鲁士颁布了新的《县条例》，废除了容克地主的特权，如警察权和司法审判权等。

② 阿克顿：《自由史论》，第 492 页。

③ Reinhart Koselleck, *Preussen zwischen Reform und Revolution*, S. 167.

院内实施大臣负责制,权限划分明确,职责清晰,保证了行政工作的灵活性和统一性。专制君主的权力受到了制约。新的行政模式保留了传统的合议制原则,但较之以往更为民主。在各部和各省,参议们可以自由发表意见,决策时享有平等表决权,体现了公平竞争和效率原则。

普鲁士的政治改革充满着矛盾,它反对官僚制度,但改革却是在改造现有政治机构的基础上开始的。改革者的道德政治理想并不能立刻摆脱官僚治理国家这种法国式的统治方式。尽管改革立法没有涉及官员法的若干问题,如官员的地位、头衔、工资和退休金等,但官僚制度的改造仍然有自己的特点。由于实行考试选拔制度,官员的成分发生了革命,大多数官员现在来自于资产阶级或其他市民的家庭。各部和省的参议或其他政府高级官员均为专业人士,受过专业培训,精通部门业务,完全具备了参与甚至独立决策的资格和水平。更重要的是,在传统的官僚制度中注入了新的精神——道德精神。德国神学家施莱埃尔马赫尔(Friedrich Schleiermacher, 1768—1834)说:“国家高级官员需要的不只是大量能获得财富的知识,而是统筹全局、准确判断各个部分之间关系的综合才能,需要的是丰富的思想。”^①换句话说,今后要由新人文主义的学识和教养来实行对国家的统治和管理了。所谓“新人文主义”,有别于启蒙思想的教育理念,即追求理智、有用、福利和幸福,它注重的是个人全面而和谐的发展。因为国家不是简单的行政机构,它是道德实体,必须由接受过全面教育、承载着时代思想的官僚层来管理,只有这样才能使人成为真正的人,国家成为人格化的国家。

结果我们看到,改革时期的领导人像斯泰因、阿尔滕斯泰因、洪堡、比墨、舍恩、芬克、弗雷、施罗特等等都可以称得上是作为政治家的哲人。他们接受过哲学、国家学和国民经

^① Walther Hubatsch, *Die preussischen Reformen des Reichsfreiherrn Karl vom Stein zwischen Revolution und Restauration*, ss. 101—102.

济学的教育,深信把这样的教育与法律知识相结合是高级行政官员所必备的资力。斯泰因希望借助于这样一个以道德精神武装起来的官僚阶层,普鲁士的政治就会发展成为一种道德政治。特别是当公民自治没有达到预期的效果时,有“道德性”的官僚制度便成为道德政治建设的一种依靠。

波茨坦政府枢密参议戈特利布·维纳特,在《普鲁士国家机构和国家官员的精神》中,首次把政府组织、国家官员的职责和整体社会之间的关系以理论的形式加以阐述和表达。他的观点有为普鲁士行政和官僚歌功颂德之嫌,与黑格尔一脉相承,但不乏一些正确判断。维纳特认为,普鲁士的国家行政组织具有“艺术性”,它是有识官员人为的杰作,一百年以来行政制度变革的产物,是符合社会运动和发展的结果。维纳特认识到了社会的运动和发展,这是他的过人之处,但他认为这个运动不是按自身规律进行,而是由国家的合理组织来推动的,具体地说是由官僚的种种活动来实现的。幸运的是,普鲁士在经历了专制独裁政体后,除了建立一个较前完善和合理的行政体制外,还保存了一支受过良好教育,又有一定职业道德的官僚队伍。这些人在王权绝对主义时期服务和效忠于君主,在资本主义时代,他们,特别是其中的自由派却很快受到了自由主义精神的改造,调整了自我意识和责任感。在19世纪上半叶,官僚和资产阶级有共同的价值认识,他们属于资产阶级社会的中坚力量。

“行政自由”在19世纪上半叶的普鲁士可以说是实现了。在自由主义原则的指导下,官僚以充沛的精力,特别是改革时代流传下来的道德热情,创造了不俗的成就:普鲁士的新旧领地实现了富有生气的融合,新税法起草并付诸实施,摇摇欲坠的国家财政恢复了正常秩序,法律制度逐步健全,公民自由借助法律得到了界定和保护。……官僚和行政新体制的结合,在一段时间内,使普鲁士的国家和社会之间似乎真的实现了原本要在议会民主制下才能建立的“和谐”,官僚也“真的”成了国家和社会之间沟通的桥梁。19世纪三

四十年代,对普鲁士官僚等级的赞扬达到了极盛。赞美之词来自于社会各个领域,特别是大学教授和政府的高级官员,这当中也包括了保守派官僚。1823年,后来的文化大臣、著名法学家卡尔·艾希霍恩在他的《法律史》一书中由衷地赞叹:“官僚等级的重要性达到了最高阶段”^①。即使是比较激进的自由主义者如卡尔-海因里希·布吕格曼(Karl-H. Brüggemann),在1843年也不得不承认普鲁士官僚的工作成效,尽管前不久他的教授资格论文(Habilitation)受到过政府的无情封杀。来自国外的赞誉也很多,普鲁士官僚所代表的知识水平、经验和办事效率等,的确令当时欧洲的其他国家无法望其项背。甚至连教皇也表态了:“无论如何,只要行政管理是最好的,那么一切都好。”^②

在一个君主制传统深厚的国家,一个旧等级制度盘根错节的国家,现代政治制度的植根难以一蹴而就。行政“自由”的结果最终是压制了公民的自由和地方的自治,它违背了改革派官僚政治改革的初衷,应该不是普鲁士改革派官员的最佳方案,但在社会现实和现存政治力量的对比中,却也是无可奈何的可以被接受的下策。历史学家托马斯·尼佩带(Thomas Nipperdey, 1927—1992)说,在普鲁士“要实现公民参加国家政治,首先就要由官僚来实行教育独裁”^③。这句话意味深长。因为官员是惟一具有政治意识的阶层,可以教育人们学会经济自立,懂得政治自由和选举权的含义。历史学家特奥多·席德尔(Theodor Schieder, 1908—1984)也声称,“通过法律保证自由”是官僚自由主义的最后信念^④。1815年5月22日,当斯台格曼写下那个著名的宪法诺言时,他还

① Hans-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 2, s. 302.

② 原文是“Whatever is best administied is best”。参见 Gottlieb J. Wehnert, *Über den Geist der preussischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft*, s. 8.

③ Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800—1866*, s. 68.

④ Theodor Schieder, *Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit. Studien zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts* (《时代转变中的国家和社会:19、20世纪历史研究》), München 1958, s. 59.

在强调着尼布尔的见解：“自由主要是建立在行政制度而不是宪政上的！”而对于政治保守派来说，这样的“自由”制度而非宪政也符合他们“浪漫主义”的政治理想。惟有建立在官僚政治而非地方自治和公民参政基础上的“行政自由”，才是自由和保守力量妥协的结合点。在君主的默许下，“行政自由”就这样暂时取代了普鲁士难产的“宪法自由”。

第二节 官僚制度的弊病和 1848 年革命

一、官僚制的弊病

然而，“杰出”的行政并不能长久维持，兼有立法权和执法权的行政机构，无论如何都不是表达民意的最佳办法。从 19 世纪 30 年代开始，也就是人们在认同官僚自由主义改革成就的同时，由官僚制度引发的问题也变得越来越严重。1848 年的革命是官僚制度恶性膨胀、民众社会政治意识增强的结果，而官僚在革命中的不同表现则影响着革命的进程和普鲁士君主立宪制度的建立。

的确，普鲁士的官僚等级在经历了一个时期的辉煌后，逐渐僵化，并陷入了完全脱离人民群众的等级怪圈之中。官僚无处不在的作用以及由此产生的弊端从来自于社会各个阶层的批评中得到了反映：贵族地主反对官员的特权，要求与他们享有同等的权力；教会谴责官僚对于它们权力的否定以及充当压制宗教信仰的警察机构；学者们则对他们当年学生的思想停滞在过去的时代而深感痛惜，希望能出现新一代在实践中传播他们最新的学术观点。企业家和商人的不满情绪更甚：企业的每件事务都要经受无数条规的约束，任何创新都会遭到无所不在的官僚机构的打击甚至扼杀。普鲁士的官僚若不是依仗权力地位，骄横跋扈，就是故步自封，堕入平庸、琐碎的常规工作，只知道文件和规章。在王权绝对主义时代，对官僚的指责多半还是“懒惰”、“磨洋工”等，即

主要针对官员的行为态度和个人作风而言,但现在“官僚主义”一词的发明并广泛流行于政治术语中,从此代表了“被官员控制的政府制度”。它指的已不仅仅是某种政策失误、办事拖拉或某个官员的个人的所作所为了,而是直指官僚整体及其体制本身。对官僚制度从繁荣到落寞的历史遭遇,汉塞曼具有深邃的洞察力:“事情原本就是这样,而结果也的确是这样。”^①文牍主义、形式主义是官僚制度的伴生物,它们在任何政权形式下都会产生,而官僚制本身原来无可厚非,但当它成为一种僵死的政治制度,形成了官僚统治之后,它对社会造成了惊人的损害,其后果远远超过单纯的“官僚主义”所带来的不良影响,因为它会垄断国家政治,遏制民族才智的发展!

实际上,普鲁士“官僚统治”的问题并不能简单地认为是官员缺乏奉献精神、工作能力和业绩,事实可能恰恰相反。但它却导致了这样一种信念的产生:好像新时代对政治制度的挑战只要通过勤奋、效率和魄力就应付得了的。这是一个可怕的错误!那么,这究竟是一个什么样的时代呢?旧的等级社会解体了,普鲁士官僚在19世纪上半期推进经济和社会的自由发展取得了成果,它导致市民意识增强,社会流动性扩大。特别是工业的发展造就了一个较为强大的工业资产阶级。莱茵省是采矿、冶金和金属加工业等重工业集中的地区,莱茵的资产阶级成为普鲁士自由主义的核心力量。这些新兴的资产者不愿再把传统的君主—官僚制国家看成是自己的国家了,他们从社会中找到了生气,要分享官僚的权力。政治开始涉及一切社会领域,甚至个人生活,所有公民都将不可避免地加入到政治制度中来。国家和社会之间的界限打破了,当局与公民彼此不再能够无视对方的存在。对行政的监督、舆论的控制原来都是由官僚掌握的,现在则要被废除并交还给公民。莱茵资产阶级的代表汉塞曼就认为,民族

^① Alexander Bergengrün, *David Hanseman*, s. 109.

的真正力量在于民众,当然主要还是财产、能力和经验的国家公民^①。之所以普鲁士的“天主教徒、司法独立的支持者、棉纺织业主、外逃的小册子作者会异口同声地谴责官僚主义、仇视官僚制度”^②,既是因为制度本身的弊病,更是因为公民中增长着的政治热情。

但是,普鲁士官僚的思维还依旧定位于前现代的政治关系:官僚直接统治国家,间接管理经济和社会。他们以为国家政治只局限于调整官员和君主之间的关系,第三层关系即公民的作用被忽略了。公民似乎只能借助于君主和官员来提出要求,由他们来代表,并且作为臣民还要无条件地服从君主和官员的命令。

受压制的群众总是要从被压迫的状态下觉醒的。时代的进步会引发人们对官僚制度的痛恨。官僚政治帮助创造了经济自由的社会,同时也不可避免地焕发了民众的主权意识。官民的对立因为民众独立性的增强愈显突出,而且,由于普鲁士曾经是官僚国家的象征,对它的攻击也要比其他德意志邦国更为集中和猛烈。尖锐的矛盾必须依靠革命的手段来解决。

当然,对官僚作用局限性更为深刻的认识还是来自于官僚集团的内部,因为他们熟悉这个制度运转体系的每一个组成部分。19世纪上半叶,普鲁士出版了一系列抨击官僚制度的小册子,作者大多为官场上的人物。1830年,曾经为哈登堡政府工作过的法国企业主伏劳恩道夫男爵自费发表了《给普鲁士国王陛下的信》,披露了他在普鲁士经历的两次不公正的诉讼。这本小册子给人留下的印象是,作者因为普鲁士行政和司法的黑暗而破产。当然重磅炮弹还是出自东普鲁士省省长特奥多·冯·舍恩,1840年,舍恩的匿名小册子《何

① Alexander Bergengrün, *David Hanseman*, s. 109.

② 自由派教授罗伯特·摩尔在他的《国家学杂志》创刊号上总结了那个时代对官僚制度的批评。参见: Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 217.

去何从》少量印刷,并在小范围内传阅。1842年,该书在未被授权的情况下在斯特拉斯堡公开发行,在政界引起了轩然大波,舍恩因此被解职。作者在书中尖锐指出:官僚和市民之间存在着距离,官僚等级俨然成为了国中之国。在这之后,官僚内部的批评开始公开化,新闻管制也起不了作用了。1845年,莱茵地区税务官卡尔·海因岑的《普鲁士官僚制度》问世,披露了大量关于莱茵兰和威斯特伐伦官僚统治的实情。海因岑认为:官僚是军队以外普鲁士王权绝对主义的真正支柱。官僚制度在精神上把傲慢与奴性结为一体,由于它倾向于成为一种工具,因此也使自身的权力不再受到制约了。1844年,在汉堡出版的《普鲁士官僚制度和官僚》一书更为尖刻。其中有这样一段话:“权力的毒瘤依赖贪得无厌、敲诈百姓血汗而生。官僚是趴在群众怀里吸食并致其于死地的毒蛇。它是吸毒者,慢慢地毒化它的养育人;它是庞然怪物,吞噬着国家的繁荣和群众的幸福,以至于最后将他们完全毁灭。”^①官僚统治的所有罪恶在作者的笔端倾泻,继而转为振聋发聩的呐喊。

官僚作用的恶性膨胀推动了时代政治制度的变革。19世纪20年代,晚年的斯泰因悲观失望,对普鲁士的官僚制度进行了深刻反思,他感叹到:“那个军事化的机构在1806年10月14日垮了,或许这个写作机器也会有它的10月14日。”多么富有洞察力的言论!在第一个10月14日,普鲁士从王权绝对主义转向了君主—官僚的绝对主义统治,在特殊的条件下官僚发挥了不同寻常的作用,政治制度在某种程度上走向了自由主义。现在——19世纪的40年代,普鲁士正经历着它的第二个“10月14日”,政治权力又要从官僚垄断扩大到更广泛的人群中去。显然,斯泰因还是不相信宪法能从根本上解决政治弊端,他还是注重于培养政治公民以取代职业官僚,不过他的言论却提供了一个信号,鼓励年轻人为

^① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, S. 215.

普鲁士宪法和自由主义思想而奋斗的精神,因为普鲁士存在这样一个事实:只要存在着强大的官僚阶层,公民就无法真正参政,国家就不可能有宪法,反之亦然。而现在官僚等级及其制度却陷于四面楚歌之中!

二、官僚与革命

事物的发展往往是辩证的。当官僚等级在普鲁士的政治和社会生活中达到登峰造极之时,也正是官僚制度的衰落和宪政制度兴起之日。官僚行政可以延缓民主和宪法的实现,但不能阻止它们的产生。1848年革命在普鲁士首次进行建立宪政的实践,它是由两股力量合流而成的:一是社会各阶层对现存制度的不满,二是官僚等级内逐渐增强的变革政治的要求^①。两股力量都直接指向官僚制度。现在缺少的只是矛盾的爆发点。1840年登基的弗里德里希·威廉四世向公众作出了自由主义的姿态:新君主与波森和科隆的大主教讲和了;恩斯特·阿恩特(Ernst Moritz Arndt, 1769—1860),自卡尔斯巴德决议被解除教职后,重新获得了波恩大学的教席;哥廷根七君子中的某些成员也被先后恢复名誉,弗里德里希·达尔曼回到了波恩大学,雅格布·格林(Jahcob Grimm, 1785—1863)和威廉·格林(Wilhelm Grimm, 1786—1859)兄弟俩也都重新在柏林的学术圈中亮相。这一系列的行为传达了错误的信号,点燃了人们对自由主义统治和恢复1819年以来受挫宪政政治的希望。省等级议会作为普鲁士改革的产物保存了下来,尽管不是理想的宪政模式,但却成

^① 关于1848年革命,特奥多·哈莫罗认为革命的核心来自于受工业化冲击而破产的手工业者,因此这是一场社会经济革命(Theodore Hamerow, *Restoration, Revolution, Reaction*《复辟、革命和反革命》, Princeton 1958.)。而吉利斯则认为,官僚等级内新老阶层的分化和权力斗争引起了危机,最终导致了革命的爆发(John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis, 1840—1860*)。笔者更同意鲁道夫·斯塔德曼的观点,革命的目的在于追求政治民主化,(Rudolf Stadelmann, *Social and Political History of the German 1848 Revolution*《德国1848年革命的社会和政治史》, Athens 1970.),但革命的爆发则是官僚制恶性膨胀的结果。

为新时期宪法斗争的场所。1840年,普鲁士省的等级议会发起了请愿活动,要求国王成立1815年许诺过的全普鲁士诸省代表大会。省长舍恩提出:“我们国家的公共生活只有通过代表制度才能形成和繁荣。”^①国王为他父亲曾经许下的宪法诺言所困扰,又迫于国家的债务问题,在1842年召开了“联合委员会”(Vereinigten Ausschüsse),按等级从各省的等级代表中选出96名成员赴柏林开会。虽然威廉四世有意识地把会议控制在讨论经济和财政问题的范畴之内,但非政治问题终究还是引发了对政治问题的探讨和争论。铁路建设是会议的中心议题,铁路网把首都与各省相连,交通和经济的一体化必然促进国家统一意识的发展,它牵涉到了一个政治敏感话题:是支持大普鲁士主义还是各省的分立主义?显然,联合委员会的绝大多数成员反对分立主义,赞成国家统一。但由于在国家财政拨款问题上委员会无权表决,根据1820年《国家债务法》的规定必须要由“帝国等级”作出决定,于是委员会提出建立国民代表制度。1844年12月24日,国王同意了新的宪法计划,建立三级代表制度,但回避宪法和民主选举。该计划与当时人们理解的代议制没有任何关系。威廉四世表示:“没有国民议会,没有宪章,不定期开会,不进行议会选举。”^②1847年4月,普鲁士联合省议会(Vereinigte Landtag)终于召开了。各省等级议会的所有成员组成了议会议员,共613名。尽管它不是由直接选举产生的,议会权力有限,但毕竟是普鲁士历史上的第一个议会。联合省议会内的斗争非常激烈,首先是争取议会的定期召开,否则将不批准国家贷款东部铁路建设和政府的其他议案。其次是实现1815年的宪法诺言,为普鲁士制定一部宪法。议会中有30%

① Ernst von Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 2, s. 486.

② ebd., s. 491.

的代表是国家官员^①，在 138 位敦促国王允诺宪法的议员当中，包括了相当一部分政府官员，其中还有贵族出身的县长。联合省议会中的斗争成为 1848 年革命的直接序幕。

必须肯定，并非所有的官僚都支持宪政政治。鲁道夫·德尔布吕克毫不讳言他的同事们在 40 年代绝大多数具有自由思想，但却没有宪法意识^②。原因在于此前他们一直沉湎于“官僚统治”建立法治国家，创造公民自由的光荣之中，自然会忽视了宪法保护个人权力的作用。因此这些官僚根本无法理解群众对他们的批评会超出单纯的不满。但是，仍然有一些官僚自由派分子开始关注宪政政治。联合省议会议员梅维森（Gustav von Mevissen，1815—1899）在 1847 年 5 月 26 日的议会发言中，以一些工业进步国家如英国、比利时和法国为例，强调建立一个以议会政治为基础的内阁制的重要性^③。在支持议会制度的官员当中存在着三类人，各有自己的出发点：一类是为了加强官僚集团的统治权力。“在 1848 年前，许多官员把现代立法制度理解成官僚政治反对君主绝对主义的同盟”^④，因为 1840 年继位的弗里德里希·威廉四世是个“浪漫主义者”，他所代表的是历史—宗法制的、基督教—日耳曼的思想和等级观念，敌视官僚的权力，与他父亲执政时代依赖官僚治理国家的风格完全不同。在威廉四世的周围形成的“宫廷党”干涉政治，操纵行政，排挤政府机构。现存的省等级议会也只是国王的工具，很少有官员的代表。因此，如果成立一个全国性的代议机构，或许会比省等级议

① Rudolf Vierhaus, *Liberalismus, Beamtenstand und Konstitutionelles System* (《自由主义、官僚等级和宪法制度》), in: Wolfgang Schieder (Hrsg.), *Liberalismus in der Gesellschaft des deutschen Vormärz* (《德国三月革命以前时期的自由主义》), Göttingen 1983, S. 49. 这儿所引的 30% 与吉利斯著作中的 17% 有很大出入。见 John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 78.

② John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 72.

③ Otto Hintze, *Staatsministerien im 19. Jahrhundert*, in: *Regierung und Verwaltung*, Göttingen 1967, ss. 571—572.

④ John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 73.

会更能代表官员自己的利益。第二类是强调自身在国家建设中的重要地位。既然官员在国家经济和社会发展中起着领导作用,那么在政治制度的建设中也应该有所作为,推动宪政的发展。恩斯特豪森是莱茵地区的地方官员,他承认,“一部分官员觉得自己有责任在专制国家中扮演支持宪法的反对派的角色。”^①所有这些支持宪政的官员对自由民主与君主之间关系的理解多半是保守或温和的,他们相信自由是与生俱来的权力,又同时肯定君主的独立性,因此君主立宪制仍然是最理想的政治模式,通过宪法可以保持君主制和议会制之间的权力平衡。即使在自由主义意识强烈的西部省份,在汉塞曼看来,官员的民主思想也并不十分明朗^②。很多人主张扩大选举权,但却要求限定财产资格和受教育的水平。此外,国家的权力和历史的现实也往往受到官僚自由主义者的尊重,人的主观愿望不能随意破坏历史基础,个人自由的实现并不一定就要改变或推翻现存的制度。

当然,还有第三类官员,他们主张议会制度,但必须彻底改革现存制度,这些人属于激进派,在普鲁士为数极少。当时的社会舆论很少提出实行人民主权,建立共和国的口号,但在“三月革命以前的时期”激进派官僚对普鲁士官僚国家的批评中,还是发现了建立“大众政府”(Volkstümliche Regierung)、“廉价政府”(Wohlfeile Regierung)的宣传。这些激进分子往往来自于官僚等级的下层,由于阶层内部的等级差异,特别是资历和业绩原则的冲突,加上40年代经济状况的恶化导致了他们的反叛情绪。这些“知识无产者”——《德国季刊》评论家里尔的说法,要求削弱官僚的权力,面向社会,建立一种更为公平合理的政治制度,以保证个人权利和能力的充分施展。在1848年的革命中,这些人无疑促进了运动的激进化。

^① Ernst von Ernsthäusen, *Erinnerungen eines preussischen Beamten*, s. 232.

^② John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 74.

客观地说,对于1848年革命,绝大多数官员并不表示欢迎,毕竟他们是现存制度的维护者,而且以革命的手段扩大权力范围即使对宪政的支持者来说也是“危险”的。不过在革命开始后,除了官僚中的保守派,那些拥有自由思想的,无论是宪政支持者还是政治中立者,很多人经历了观望、踌躇和无所适从后,都有意无意地卷入了政治漩涡,被革命潮流裹挟着往前走,并且逐渐代表群众,成为争取自由、民主、宪法运动的发言人,有些人随着革命的推进甚至变得激进。一位政府官员舍雷尔(Scherer)后来解释他在革命中的表现时说:“1848年前,我对政治毫不关心”,但革命来了,一切事情包括行政事务一下子有了政治意义^①。这恐怕反映了当时很多普鲁士官员的心态。在不断冒出的政治社团,像柏林的宪法俱乐部、科布伦茨的自由政治俱乐部、杜塞尔多夫的民主人民俱乐部中活跃着不少政府官员。只是前两者属于温和派,参加者多为高级官员,而后者属于民主派,主要是下级官员,特别是刚从大学毕业走上工作岗位的年轻人以及候补官员在活动。在后者的阵营中,不乏表现激进者。如参加柏林街垒战的古斯塔夫·拉施(Gustav Rasch),在科隆领导游行示威的海尔曼·贝克(Hermann Becker)等。甚至在科布伦茨,还有年轻官员在公开场合激动地跳上桌子,谴责霍亨索伦王室是普鲁士国家“反动的象征”^②。

政治制度的改革在三月起义的压力下发生了。旧等级阵线的许多贵族成员准备转向自由派阵营,并意识到继续抵制宪法是不明智的。4月2日,召开了第二次联合省议会,弗里德里希·威廉四世与议会妥协,在讲话中应允建立君主立宪制政体,并同意颁布选举法和拟订新宪法。新选举法确定了间接选举的原则,24岁以上的成年男子拥有选举权,全国分成402个选区,每一选区选出一名代表。5月1日,举行国

① John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 91.

② Ibid., p. 92.

民议会选举,与此同时进行法兰克福议会选举。由于具备群众基础的政党组织尚未形成,官僚在选举中占据了上风,人们倾向于由官僚来代表他们在地方和国家事务中的利益。同时,4月8日的选举法并未接受“不相容”(Inkompatibilität)的原则,即不允许国家官员同时成为议会议员^①,因此在选出的402名议会代表中官员占据了178名,分别为法官100名、中央级行政官员50名和县级官员28名。议会中形成了不同派别,左派和中左派为民主派,一半成员来自于年轻的候补官员,尤其是司法官员。右派和中右派是温和派,大多为政府高级官员。国民议会打上了国家司法和行政官员的烙印,成为官员政治活动的主要场所。

在整个革命期间,议会主要受左派政治思想的控制。具体表现在两个方面:第一,在讨论国家宪法草案时,议会宪法委员会推出了自己的方案——“瓦尔德克宪章”(die Charte Waldeck),委员会主席贝内迪克特·瓦尔德克本人就是国家最高法院的法官。在确定人的基本权力和国家组织的问题上,“宪章”坚持自由民主的思想原则,与早先联合省议会所讨论的宪法方案有很大出入。比如,限制国王的权力。虽然国王的行政权没有受到损害,但议会在对外政策上的权力却加强了;特别是国王对议会立法的绝对否决权降格为简单的搁置权。又比如两院制议会的选举,推行的是普选制原则。议会对政府和行政有重要的监督权。第二,成立了自由派内阁,如3月22日成立的“三月政府”,由莱茵资产阶级的代表康普豪森-汉塞曼组阁。而且在革命期间,议会制内阁也已经初露端倪,因为属于自由派的康普豪森(Ludolf Camphausen, 1803—1890)内阁和奥斯瓦尔德(Alfred von Auerswald,

^① 1848年6月6日的法令特别提到了两类人,一是新近就任带薪国家公职者,二是已经任职于政府部门,但其职务和工资刚刚得到晋升者,他们将丧失议会中的议席和表决权。只有通过新一轮的议会选举,这两类人的议员资格和权力才能重新恢复。1850年1月31日普鲁士修订《宪法》的第78条重新确认了这条法令。

1797—1870)——汉塞曼内阁的倒台就是它们与议会之间冲突,得不到议会激进多数派支持的直接结果。

但是,激进政治变革的成果在普鲁士犹如昙花一现,从三月革命到十一月反革命政变,短短数月形势急转直下。12月5日,普鲁士国民议会在经历了一个“短暂的春天”后,终于被强行解散了。1848年革命失败的原因有很多,而官僚的作用是其中的关键。第一是官僚内部的保守派,在革命到来后继续维护君主政体。他们属于议会外的官僚团体,在革命的高潮时期只是暂时受到了打击。随着革命的推进,很快在君主和军队周围形成了保守阵线,如以海尔曼·瓦格纳(Hermann Wagener, 1815—1889)为首的“十字架报党”(Kreiszeitungspartei),保护地主利益,在8月以“容克议会”(Junkerparlament)的身份亮相,与革命议会分庭抗礼,并伺机向革命反扑。第二,参加政治活动的官僚自由派立场不稳定。他们试图在官员的职责和政治信念之间寻求平衡,在现存的国家制度和公众舆论之间寻求妥协。这些人在政治观点上原本是温和的,在革命的非常时期虽有所摇摆或有左的倾向,但冷静之后都能很快站稳“立场”。特别是当左派官僚越来越偏激而趋向民主共和时,官僚自由主义者无论是议会中的或议会外的,因为害怕急剧动荡开始转向保守阵营,融入了现行体制。在革命和反动、无政府和旧秩序之间,他们坚定地选择了后者。当勃兰登堡公爵(Friedrich Wilhelm von Brandenburg, 1792—1850)内阁宣布解散民军、用军队控制柏林、将国民议会迁往勃兰登堡时,议会中的温和派官僚向政府屈服了。第三,行政权在革命发生后依然保留在君主手中,官僚的去留问题仍由君主操纵。它使得政府官员在不得已的情况下还要继续服从君主的命令。当议会号召抗税斗争时,负责征税的地方官员中只有极少数人继续忠实于议会而反抗上级命令,如西里西亚省长尤利乌斯·平德尔(Julius Pinder)和杜塞尔多夫的6位行政官。另外,君主任命的政府可以在必要情况下采取严厉措施惩罚有革命举动的官员,如1848年

7月15日的政府公告,进而是1849年7月的紧急条令,就公开宣布要对政治反对派和不合作者采取行动,并确定了具体的惩治官员的法律程序。

1848年革命失败了,但是宪政制度却保留下来,因为即使是保守派也必须认识到旧时代一去不复返了。为了遏止革命的再度发生,弗里德里希·威廉四世钦定了一部宪法,有趣的是它恰恰根据“瓦尔德克宪法草案”修订而成。1849年的宪法包含了很多自由主义的内容,但经过1850年的再次修改,却逐渐丧失了民主性而充满了保守色彩。国王保留了行政权,有权任命和解除内阁大臣的职务。议会实行两院制,按纳税标准分三级进行选举。上院有较高的财产限制,下院实行普选,但进行公开投票。1850年1月31日,国王批准宪法,宪法生效,普鲁士正式成为君主立宪制国家。

第三节 宪政时期:官僚与议会政治

一、官员成为议员

从形式上来看,19世纪下半叶的普鲁士和其他西欧国家一样,建立了宪政制度,议会成为国家政治的中心。从1848年革命中,甚至更早些从1847年的省联合议会中,政府已经逐渐认识到了议会的价值。何况,现在的普鲁士又有了一部新的“自由”宪法。在新的形势下,国家的立法,特别是财政预算再要绕开议会由政府单独行事已经不可能了。政治家和政府官员的观念都必须发生改变。举一个简单的例子,奥托·冯·俾斯麦,向以保守闻名,在1848年革命中曾对国王威廉四世向革命群众让步而痛心疾首,并组织武装舍恩豪森(Schönhausen)庄园的农民进首都勤王,但现在,在君主立宪制建立之后也开始信奉孟德斯鸠三权分立的思想,并对英

国的议会制度另眼相待了^①。不仅如此,俾斯麦还很快成为操纵议会政治的能手。在议会中演讲,通过党派的分裂和重组争取议会多数派对他所提出的政治议案的支持,是帝国时期作为首相的俾斯麦政治活动的重要内容之一。普鲁士虽然不存在向议会负责的内阁制度,但政府同样要靠着掌握议会选举、运作的技巧来保证其行为的有效性和合法性。但是,究其实质而言,普鲁士的议会制度又不同于西欧国家。在很多时候,尤其是在1848年革命以后的时期,议会只是一个好看的摆设,受到政府的严格控制和操纵。从50年代开始,议会和党派政治成为政府手中可以利用的工具,官僚作为国家政策的执行者理应遵守岗位职责,服从上司命令,自然也就成了政府用以控制议会的理想手段。

和以往一样,普鲁士官僚在宪政时期仍然是国家政治最重要的参与者,不过随着政治聚光灯的调整,他们的活动舞台从原来的行政领域搬到了议会政治中来。普鲁士推崇1834年的比利时宪法,将之奉为典范,但该宪法在1848年后所确定的“不相容”原则,即不允许国家官员同时担任议会议员的原则,却并没有为普鲁士接受。德国历史学家特赖奇克的分析不无道理:“在严肃的政治教育比较贫乏的德国,没有官员的议会就相当于没有行家的议会。”^②事实上,早在1833年,政府官员维纳特就注意到了这个问题,“除了官僚,普鲁士缺少治国能人。随着宪政制度的发展,议会中还少不了国家官员。”^③的确,普鲁士党派政治的发育严重不全。保守党、天主教中央党和自由党等政治派别萌芽于1848年的革命,尚缺少自己的政治纲领。它们属于“绅士党”(Honoratiorenparteien),没有群众基础,更谈不上竞选战略。竞选议员,参

① Otto Pflanze, *Bismarck and the Development of Germany* (《俾斯麦和德国的发展》), Vol. 2, New Jersey 1990, pp. 155—157.

② Heinrich Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, s. 351.

③ Gottlieb J. Wehnert, *Über den Geist der preussischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft*, s. 100.

加议会活动都需要时间和金钱,而普通百姓又无法承受。国家虽然实行了普选制,但三级选举、间接选举、口头表决、选区分配不合理等因素又限制了它的民主程度。群众参加投票的比例很低。1855年的议会选举,300万选民有471710人投了票^①,只占总数的15.7%。1863年的选举,自由党获胜,但所得67%的选票实际上只能代表25%的选民^②。1866年选举,第一级选民投票率仅为27.6%,第二级为47.5%,第三级即最高收入阶层也不过是60.4%^③。因此毫不奇怪,在选民政治热情冷淡的情况下,人数少得多的官员将仍然是议会政治中的主要力量。据吉利斯的统计:1848—1867年,普鲁士下议院国家官员的平均比例为38%,最高时期是1855年,达到55%,最低是在1848年,也有29%^④。参加议会的官员中法官人数最多,来自行政部门的都是高级官员,政府参议或大臣,职位较低的官员为数极少。1852年,下议院中官员占了近一半的席位(351名议员中占175位),其中有7位大臣、57名重要官员,即4位行政区政府主席、48名县长、1位警察局长和4名检查官^⑤。这样的情况维持到19世纪70年代,随着工业资产者和工人代表在议会中席位的增加,官员比例才有所下降,但其重要性一直保留到君主制垮台,甚至延续到魏玛共和国时期。

普鲁士的政治看起来在任何时候都离不开官员的密切合作,宪政时期,他们再度被君主和政府利用。官员参加议会活动属于国家公职所必须承担的任务之一,议会开会期间兼任议员的官员工资照发,政府还要为之提供相应的旅费和

① John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 161.

② 艾瑞克·霍布斯鲍姆:《资本的年代》,张晓华等译,江苏人民出版社1999年版,第140页。

③ Otto Pflanze, *Bismarck and the Development of Germany*, Vol. 2, p. 162.

④ John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 174.

⑤ Fritz Hartung, *Zur Geschichte der preussischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert*, s. 713.

津贴^①。虽然《宪法》第78条规定,官员参加议会没有特殊假期,但工作期间请假开会还是准许的。当然前提是他们必须接受君主的政治委托。奥尔缪茨(Olmütz)协定^②之后,普鲁士政治公开与1848年的精神分道扬镳,转向了全面“反动”。以后,它又经历了1862年的军队改革、帝国建立后的“文化斗争”和1878年的反社会主义“非常法”(Sozialistengesetz)。为了保证保守政策的连续性和一致性以及国家政策的顺利调整,政府已不满足于官员作为国家机器被动顺从,而需要他们与政府和保守党之间进行积极合作。除了被选为议员,成为“政府党”的重要力量,在普鲁士的政治条件下,官员还可以代表政府意志参与,并在必要的时候干预议会选举。继承温和保守派曼托伊费尔首相职位的威斯特伐伦(Ferdinand von Westphalen, 1799—1876),在1851年1月1日给内政官员的通告中直截了当地告诫道,“要在行政机构中唤起一种精神和意志”,在议会中形成一个精干的党团,并号召行政官员干预地方选举^③。为了争取1855年“政府党”选举的胜利,首相向各省省长签发命令,并进一步向所有官员传达,包括按职业要求本该履行公正的司法官员,甚至非政治岗位上的税务官和林务官也成为政治动员的对象。按命令他们要以极大的热情参加选举,当然是站在保守派的立场上支持政府。官员们四处出击,做宣传,拉选票,为了使保守派获得优势甚至随意合并选区,改变投票地点。政府还竭力促成那些政治上忠诚可靠的官员进入议会,作为议会中的政治稳定因素遏止激进倾向的再度发生。1855年选举,政府获得了空前

① 1850年1月31日修订《宪法》第85条规定:下议院议员依照法定标准从国库领取旅费和津贴,此项权力不得放弃。

② 1850年9月,黑森-卡塞尔人民起义,普鲁士军队应黑森选侯之邀开进黑森,与奥地利争夺德国领导权问题进入了白热化。在沙俄的干预下,普奥在奥尔缪茨签订协议,普鲁士撤军,向奥地利屈服。该协定被视为普鲁士历史上的奇耻大辱,称为“第二次耶拿”。

③ Fritz Hartung, *Zur Geschichte der preussischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert*, s. 713.

成功。亲政府派在议会中占据了多数席位,官员在议会中的数量大大增加,达到125名,其中县长就占据了76个席位,而他们大多是贵族地主,是保守势力在地方的主要支柱。1855年议会因此被讥讽为不折不扣的“县长议会”(Landratskammer)。

1858年,弗里德里希·威廉亲王即后来的威廉一世摄政,普鲁士政治进入了所谓的“新纪元”。政府一方面作出了不再干预选举的姿态,另一方面摄政王却在内阁会议上按捺不住地表达了他对官员和议会之间关系的真实想法:“一般情况下,官员在议会中的对立态度,只要限定在议员内部,对工作不产生影响,就不给予批评。但在涉及国家尊严和权威的问题上,每个议会官员都有责任支持政府,如果持对立态度将视为不履行职责,政府将依据惩戒条例加以制裁。”^①1862年,俾斯麦在宪法冲突中上台,他对利用官员参加议会的热情一度减弱,因为议员享有豁免权^②,作为护身符可以保护他们与政府作对,况且当时的议会冲突也表明依靠议会官员的忠心并不可靠,但即使这样,他仍然相信其政策不能缺少议会官员的支持。俾斯麦从未放弃过在波莫瑞选举县长时进行必要的政治宣传。1863年9月17日在给波莫瑞省省长塞恩夫特·冯·皮尔萨赫(Senft von Pilsach)的一封信中,他说:“只有通过县长在议会中的工作,完全支持政府,我们才能完成国王交给的任务。”^③几天以后,即9月24日,内务大臣通告各级行政官员,应时刻牢记对国王的誓言,或做选民,或当议员。地区行政区政府主席、县长甚至乡镇秘书,由于直接联系群众,他们的大力支持对政府来说赋有特殊的政

① Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, s. 234.

② 议员豁免权问题最早于1847年的联合省议会上提出,1848年革命后被国王认可。1848年6月23日法令宣布了议员的豁免权,并将之写进1850年宪法第84条。

③ Arnold Köttgen, *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie* (《德国的职业官僚和议会民主》), Berlin u. Leipzig 1928, s. 156, Anm. 1.

治意义。帝国成立后的七八十年代,党派政治开始活跃,如何操纵议会选举,争取议会多数派的支持至关重要,否则就只有实行“国家政变”(Staatsstreich)^①。官员的政治作用更显突出。内政大臣普特卡默(Robert von Puttkamer, 1828—1900)在一次议会演讲中对官员公开提出要求,希望他们选举时在法律许可的范围内支持政府。他还特别补充道,“在上次选举中表现忠诚的官员,会得到政府的感谢和认可。当然,更重要的是,国王还会向他们表示谢意。”^②以此激励官员们的政治热情。1882年1月4日,普鲁士国王发布敕令,重申宪政国家中国王的行政领导权,强调向国王宣誓的大臣和官员其任务就是要坚定捍卫君主的宪法权力。在1908年出版的一本题为《普鲁士内政思考》的小册子中,胡苏姆市(Husum)的自由派市长洛塔尔·许京(Lothar Engelbert Schücking)^③列举了很多事例反映县长干涉选举,谴责国家行政为了贵族的利益而滥用职权。

二、政治官员

那么如何才能保证官员政治品质的“可靠”,从而保证政府行政权力的稳定性呢?在普鲁士的历史上产生了所谓的“政治官员”(der politische Beamte),即那些特殊岗位上的官员,如国务秘书、各部首脑、省长、合议制政府中的正副主席、国家检查官、警察总监、县长和外交官等。“政治官员”是普鲁士宪政发展特定阶段的产物,虽然该词在19世纪80年代才开始使用,在官方文件中甚至到1899年8月31日才出现,但实际上从1848年起它就开始特指官员中的某个特殊等级

213

① “国家政变”是俾斯麦在七八十年代经常挂在嘴边的词,用以威胁议会反对派,但却从未实践过。这是他对付不听话议会所惯用的策略。对于议会政治,没有一位德国政治家像俾斯麦那样精通,操作起来又那样富有艺术性。

② Christian Graf von Krockow, *Warnung vor Preussen*, s. 84.

③ 作者当时署名“Bürgermeister X. Y. in Z.”,即“X. Y. in Z. 市长”,虽然是匿名,但很快被查明了身份。

了。这些官员之所以被冠以“政治”前缀,是因为在工作中承担着特殊的政治使命,他们代表国王、政府以及政府政策,参加议会活动。在工作中违反忠诚誓言要被停职反省,而且不需要任何法律程序,他们的政治独立性与普通官员相比具有很大的局限性。在这些人当中,县长的角色更是非同一般,他们处于基层,直接和群众打交道,拥有独立行事权,代表政府监督地方。一直到20世纪,县长的政治动向始终受到政府的严密关注。至于其他官员,尽管他们所受的政府压力相对较轻,职业也算稳定,但也有某种程度上的纪律和法律约束。1852年议会通过的《官员惩戒法令》就是他们头上的紧箍咒。1882年1月4日的国王飭令,对官员的惩戒甚至从议会内延伸到了议会外。飭令称:那些受国王委托行使政府权力的官员,其行为若触犯法律可依据惩戒法被解除职务;同样,那些曾在岗位誓词中宣誓要履行国王政策的官员,在议会选举中若违背誓言也将受到惩戒法的惩处。换句话说,如果官员在选举中不站在政府一边,也将受到解职的处分。普鲁士官员因政治问题受罚的人数难以准确统计,据历史学家约翰内斯·齐库尔施(Johannes Ziekursch, 1876—1945)估计,到1866年为止超过了1000人^①,但哈通认为是夸大了,因为1863年反对派议会被解散后,受罚的或解职的议员也不过20人而已^②。不过可以确定的是,1872年,当县条令(Kreisordnung)在议会否决后,维茨累本(Witzleben)省长被解职,而一些县长则被勒令停职反省或剥夺议员资格^③。1899年8月,国王又罢免了2位行政区政府主席和18位县长的职位,

① Johannes Ziekursch, *Politische Geschichte des neuen deutschen Kaiserreichs* (《新德意志帝国的政治史》), Bd. 1, Frankfurt/M 1925, s. 102.

② Fritz Hartung, *Zur Geschichte der preussischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert*, s. 718.

③ Arnold Köttgen, *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*, s. 28, Anm. 3.

因为他们在议会中代表“农业同盟”^①的利益,坚决反对政府在中部修建运河的计划^②。被赋予政治使命的“政治官员”在50年代后逐渐成为了保守主义的坚固堡垒。

在政府的政治高压下,官员们在政治上表现得越来越温顺忠诚。一个最简单的原因是:不能将前程作为赌注!当然价值观的影响,对自身角色的理解和官僚制度所赋予的行为模式等也会产生作用。1852—1855年议会期间,65%的行政官员和23%的司法官员属于亲政府派。1855年的选举表明这个比例还在迅速上升,分别达到了78%和53%!“政治官员”自不必说,他们与政府之间订立过特殊的“政治卖身契”,不得轻易违约。最令人吃惊的是那些普通官员,他们的任期相对有保证,也更容易抵制政府的压力,但在50年代后却开始向政府靠拢,即便是以独立自诩的司法官员类似的倾向也有所发生。1852—1855年,议会中38%的普通官员投身于亲政府派阵营;而效忠政府的法官比例从1852年的12%上升到1855年的33%。

但不能否认,情况会因时、因人、因地而变,官员的顺从也不是一味的,政府的控制也并非始终如一。1858年,威廉亲王摄政,组建了温和自由派内阁,一时间放松了对选举过程的影响。1858年选举的结果自由派大获全胜,那些十多年来被排挤于议会之外的官员重新获得了议员的席位。40年代的激进派人士如基希曼(Julius von Kirchmann, 1802—1884)、翁鲁(Han Viktor von Unruh, 1806—1886)、舒尔茨-德

① “农业同盟”成立于1893年,由于首相卡普里维推行自由贸易政策,降低粮食关税,对容克地主构成了严重威胁。该同盟正是地主为了维护自身的经济利益而成立的。

② 这一回充当反对派角色的官员议员来自于保守派,特别是易北河以东的地主,因为他们担心中部运河计划会降低交通费用,使大批低价谷物流入,威胁他们的生产和谷物价格。1月13日,政府在内阁会议上表示:“这些官员,特别是县长,其所作所为令人难以忍受。他们由国王陛下任命,向国王宣誓,并享受薪水。官员必须明白,他们不能反对君主的命令和意志。如果觉得违背自己的良知,那就要么不当议员,要么辞职。”参见:Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, S. 234.

利奇(Hermann Schulze-Delitzsch, 1808—1883)等又再次亮相议会舞台。1862—1867年,普鲁士发生“宪法冲突”,议会多数派与政府在军事改革问题上产生重大分歧。在这次冲突中,主要反对派进步党中的成员1/5来自于官僚等级,多数是司法官员。议会中的绝大多数官员持反政府立场。这种情形颇似1848年的普鲁士国民议会,当时,司法和行政官员构成了柏林议会反对派的核心,尖锐批评政府的政策。虽然1848年革命的热情随着时间的推移逐渐冷却,但其历史偶尔再现也会令俾斯麦大伤脑筋。像当年一样,首相对那些激进的“地区法官”和自由派“枢密参议”们满怀敌视。在政府财政预算问题上,反对派相信议会的任务是“不轻易交出钱袋”^①。因此与政府的敌对达到了白热化。最终结果,2位省长、4位政府参议被调离岗位,2位检查官和1名县长被勒令停职。俾斯麦利用最高法院还设法撤消了16名法官的职务。

在宪政时代,政府对官员的政治操纵也并不能达到百分之百的效果。不能排除一些官员议员是作为党派成员或地区代表进入议会的,他们往往也会代表本党或本地区的利益,阻挠政府决策。前文引证的运河计划遭遇否决便是一例,那些被称为“运河反叛者”(Kanalrebellen)的议会官员竭力维护他们所代表的“农业同盟”的目标。再者,对政府的支持和服从也并非毫无原则,可以违背良心和道德。像自由派政治领袖鲁道夫·贝尼希森所理解的那样:“德国的官僚等级有自己的优良传统,它有一种更重要的责任,即关心整体的利益,关心信赖他们的那部分群众的利益。他们的根本任务并不在于要为目的政府在选举中提供政治帮助。”照贝尼希森看来,帮助选举只有在一种条件下才是可能的,那就是官员不是政府计划中的简单工具,而具有独立观点,其所

^① Fritz Hartung, *Zur Geschichte der preussischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert*, s. 714.

作所为与职责岗位和国家法律协调一致^①。毕竟在宪政时代,官员在与政府专制行为的斗争中除了从良心和道德获得的勇气外,还增加了宪法的筹码。《普鲁士宪法》第84条规定:不应对议员在议会中进行的表决和所发表的言论追究责任。宪法冲突期间,普鲁士最高法院曾经对何谓“言论自由”作了字面上的限定,议员表达观点只能是“个人思考能力的结果和反映”,而不是为了“提出和渲染事实”。但是,由于难于明确区分“观点表达”和“提出事实”之间的界限,1870年5月31日颁布的《刑法典》将这一条删除了。官员在就职时除了向国王宣誓还要向宪法宣誓。官员一方面继续受着职业规范和政府各种条规的约束,但另一方面至少还可以从宪法所赋予的权力中得到力量,找到摆脱专制束缚的理由。

三、官员与议会政治的分离

为政府的政治目的利用官员参加议会一开始就产生过争议,引起了公众舆论的批评。无论从政府方面还是党派方面考虑,它都会影响官员在行政工作中的独立性和“公正”原则,进而对官员的职业形象造成无可弥补的损害。尽管不是所有的官员都放弃独立的政治观点,也不是公众一下子就彻底丧失了对官员的尊敬和信任,但是它毕竟让人们加深了这样的印象:原来一向令人感到自豪和独立的普鲁士官僚也是有依附性的。历史学家德洛伊森(Johann Gustav Droysen, 1808—1884)就曾经反映过公众舆论对1855年“县长议会”的这种态度。斯泰因是很有先见之明的。在1808年的宪政改革中,他曾竭力反对雷迪格宪法方案中把官员拉进议会政治的做法,理由是“国家公职人员具有政府工具的特性,他们不能独立存在,没有权利,不能违反政府意志表达独立观

^① Fritz Hartung, *Zur Geschichte der preussischen Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert*, S. 721.

点”^①。另外,议会官员周旋于议会和行政岗位之间,工作效率也往往会事倍功半。

国家官员和议会政治的分离是必然的趋势。随着19世纪后期对官员控制难度的加大,政府试图改变官员参与议会政治的传统策略。俾斯麦在“宪法冲突”后有意识地回避在普鲁士议会中建立“政府党”,它甚至尝试着要把官员从帝国议会(Reichstag)中排挤出去,因为现在的首相更愿意凭借其辉煌的外交政策赢得议会多数派的支持,而不再靠煞费苦心组建什么“政府党”。但根本性的改变还是发生在俾斯麦以后的时期。1891年,首相卡普里维(Leo von Caprivi, 1831—1899)指示国务秘书通知进入帝国部门的新官员,他们被任命的条件是:只要他们继续在中央部门任职,就必须声明放弃接受帝国议会议席的权利^②。1898年选举结束后,普鲁士政府干脆发布命令,原则上禁止省长和县长参加帝国议会或普鲁士邦议会。1873—1912年,议会中国家官员的比例下降为24%,1904年更降至17%^③。

实际上,早在政府宣布禁止官员参加选举之前,从60年代开始,甚至更早些的时候,很多官员无论是原来的政府派还是反对派都逐渐失去了对议会政治的兴趣。其原因是:

第一,官员投身政治活动总的说来得失多。官员升迁不是靠议会中的表现,而是通过官僚体制本身的运作来获得的。在英国和法国,议会活动的经历是日后在政府部门就职后官职升迁的考虑因素,而在普鲁士,如果一开始就以官员身份参加议会,他们在议会中的政治表现换来的只能是一点可怜的政治庇护。虽然我们仍然不能排除会有一些人把在议会中的表现当作日后在官场发迹的跳板,而且也的确成功了,但对大多数官员来说,要想获得升迁更多的还是靠自己

^① Ernst R. Huber (Hrsg.), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, s. 293.

^② 约翰·洛尔:《皇帝和他的宫廷:威廉二世与德意志帝国》,第189页。

^③ John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 174.

在工作中的实践经验和知识水平。何况,热心于政治缺少安全感。政治是投机事业,随风向而变,有很大的风险性。把握不好,得不偿失。在追求政治权力和保全官职之间很多官员宁肯选择后者,稳稳地坐在办公室里远比在议会的讲坛上高谈阔论来得安全。正因为如此,原先一些政治上锋芒毕露的反对派陆续被心甘情愿地“招安”了。典型的例子是瓦尔德克,最高法院法官,1848年革命中官僚反对派的代表人物,在革命后继续保留原有职位,但条件是今后不参与一切政治活动。后来,当国王询问瓦尔德克的表现时,司法大臣路德维希·西门(Ludwig Simen)向国王保证说:“自1848—1849年以来,瓦尔德克完全退出了政治活动,也没有再利用议员资格在议会活动……。”^①因为据他的上司反映,瓦尔德克一直在工作中表现出色,所以政府也没有对他采取进一步的行动。

第二,是国家经济和社会状况发生了深刻变化。社会产生明显分层,各种利益集团悄然出现,政治生活与以往大为不同。过去人们关心普遍性的政治问题,如争取自由权力,建立宪政政治等等,因为它们代表民族共同的追求,涉及那个时代每个人的切身利益。从50年代开始,经济加速发展,人们的热情转向了实际和具体的经济、社会 and 宗教问题,对政治的关切减弱了。60年代的民族统一事业曾经再度唤起人们对政治的热情,但随着国家统一的完成,这种热情也就随之消散了。70年代后,德国经济开始策马奔腾,社会结构发生了明显变化。官员无法再像以往那样用“人格”的力量影响地方选举,他们所接受的教育也难以应付新形势下的新问题。《宪法》第83条中规定:议会成员代表全民不接受任何团体的委托和指示。现在这些文字成了陈词滥调。如果官员继续代表全民的利益或所谓的“国家利益”,必将丧失对议会政治的影响。

^① John R. Gillis, *The Prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, p. 177.

结果,一方面是那些对政治已经心灰意冷的官员,对议会活动失去了热情,另一方面则是那些与议会外的各种利益集团有着千丝万缕联系的“政治官员”,他们往往不是成为这个就是那个政治党派的成员,在议会活动中开始代表某个集团或某个地区选民的利益,不仅越来越难以被政府控制,甚至还反过来操纵政府的行为。对于这样的结局,中央政府显然也是无可奈何的,1899年“运河事件”中被撤职的议会官员,五个月后又陆续复职^①,恰好可以说明政府的无能为力。

形势在变化,普鲁士的政治机制也面临着重大改革,以适应社会结构的巨大变动。世纪之交,阿尔伯特·洛茨在《德意志帝国立法、行政和国民经济学年鉴》1900年第24卷上发表了题为《普鲁士的政治官员?》的文章,提出放弃“政治官员”概念的想法。作者认为所有官员的义务和责任都是相同的,不需要那些所谓的“政治官员”承担特殊义务以捍卫政府的法定方针。官员可以自由参与政治活动,因为在政治生活中他的身份是个人而不是政府官员。但是这个看法遭到了该杂志主编施莫勒的反对,施氏认为作为政治家、尤其是作为议员的官员处事要特别谨慎。1917年,普鲁士政府的最后一位内务大臣,时任副国务秘书的比尔·德赖斯(Bill Drews, 1870—1938)提出了行政改革方案,要求行政实现“去政治化”(Entpolitisierung),即选拔官员不考虑党派出身,行政官员特别是县长要放弃为党派政治服务的目标。德赖斯的方案还是没有找到解决问题的办法。“去政治化”的思路是对的,但如何实现它,恐怕只有通过官员与议会政治的彻底脱离才能完成。在大众政治到来的年代,仅仅依靠政府操

^① 在皇帝的支持下,帝国首相霍恩洛厄陆续恢复了那些“运河反叛者”的职位。复职者并没有像霍恩洛厄所说的那样,只任职于非政治性的岗位。比如,雅高夫(Traugott von Jagow, 1865—1941)原为西普里格尼茨(Westprignitz)县长,后为波茨坦行政区政府参议。1909年任柏林警察局长。而达尔维茨(Hans von Dallwitz, 1855—1919)原为吕本(Lüben)县县长,1900年升任政府枢密参议,1903年则任普鲁士内务大臣,后任帝国直辖区阿尔萨斯-洛林的总督。但是,所有恢复官职的官员都必须放弃在议会的议席。

纵官员的政治活动是不够也是越来越不可能了,而任由官员与利益集团沆瀣一气则将导致政治的腐败。遗憾的是,普鲁士的行政改革尚未全面展开,德意志第二帝国便在第一次世界大战的炮火中覆灭了。

实际上,不论官员与议会政治结合或分离,其结果都直接或间接地阻碍了普鲁士议会政治的成长!官员长期从事议会活动,且是议会中的主要政治力量,这本身不利于或延缓了普通群众政治思想和参与意识的成熟。韦伯说德国人“政治化能力”薄弱,官员垄断政治显然难辞其咎。在这样的局面中,他们从议会政治中抽身,反过来又切断了议会和权力中心的直接通道,使议会的政治影响更显微不足道。另一方面,官员对政治逐渐产生的冷漠和被迫隔离,并未促进党派政治的成熟。当然,这不能完全归咎于官僚,普鲁士的政治制度和党派组织对此担有更大责任。首先,政府不对议会负责,议会成员不大可能在官场谋取职权,自然不能在其圈子里产生真正有才干的政治家,增加议会在政治制度中的分量。其次,普鲁士的各个政党往往要求党员具有“真诚”的世界观。所谓“真诚”,指不能沾染某个集团的利益,应始终不渝地代表一种坚定的思想和信念。随着时局的变化,原则性较强的政党难以支撑,比如自由党,坚持自由和政治统一的理念,到19世纪末发生了分裂,以后再也没有复原。而中央党和社会民主党,又都不愿意与议会制合作,从不讳言反对议会民主制度^①。没有政党的积极参与,议会民主制在普鲁士恐怕只能是个梦想。

普鲁士政治制度的发展几经挫折,建立了类似于西方的“议会制”,但仅仅形似而非神似。国家的传统和政治文化起了很大作用。斯泰因等对行政和宪法之间关系的认识,前宪政时期官僚统治留下的印象以及1848年革命时期官僚自由主义对民主和宪政制度的理解,对普鲁士政治发展的独特路

^① 参见马克斯·韦伯:《学术与政治》,第96页。

径产生了深刻影响。宪制建立后,议会成为政治表演的舞台,但舞台上活动的角色却多少有些令人悲哀,他们中最为突出的那一部分——官员,很多是普鲁士“议会民主制”下由政府幕后操纵的木偶。这种情况令人回想到王权绝对主义时期,只不过现在对官员的控制更多表现在议会政治中而不是在行政领域。但是无论如何,普鲁士的议会政治形成了,党派政治也在壮大,它们为普鲁士沉闷而保守的政治气氛增加了一些活跃的因素。

结 语

任何国家的官僚制度都是为统治阶级的利益服务的。普鲁士的官僚制度建立在君主统治的基础上,它在本质上代表着君主和容克地主的利益,是国家用于压迫劳动群众的政治工具。但是,官僚制度在不同的国家、不同的历史时期也会存在着各自的特点,如果对普鲁士的官僚制度加以深入研究,人们不难发现它的独特性。

官僚是普鲁士社会中的特殊等级,而非一般的社会阶层。这里包含着两层意思:首先它是一个“等级”,一个在特定的社会历史环境和政治制度中人为造就的“等级”;其次它具有特殊性,有着不同于其他国家的历史使命和责任意识。

作为一个“民族”国家的历史,普鲁士要比西欧国家晚了许多,当时的“民族”就是各个分散的领地,它的集合不是由民众推动,而是君主依靠长年征战建立的。各种社会力量明显发育不全。长期以来等级因素的制约,加上经济生活的贫乏造成了群众视野狭小、政治意识的淡薄。在普鲁士历史的大多数时期,国家被摆在了突出的位置上,无论是在王权绝对主义时期或在自由主义时代,国家的价值观在“绝对主义”和“法制”的外衣下受到顶礼膜拜,君主依靠国家实行强权或“法制”统治。由于国家在政治和社会生活中至高无上的地位,作为国家机器维护者的官僚也就成了国家政治凝聚力的纽带之一,获得了特殊的含义。普鲁士的国家权威是靠官僚来表现的。它在历史上常常被称为“官僚国家”,有历史发展的主观和客观原因。

官僚等级的成长与近代国家的发展同步进行。普鲁士的职业官僚阶层包括司法和行政官员,它是在君主专制主义战胜封建等级制度的过程中形成和发展的。随着中央集权

制国家行政机构的合理化、司法机构从中央到地方的全面改造,官僚阶层逐渐壮大,到19世纪,它成长为一支重要的社会力量。但是,在君主制度没有发生根本断裂的普鲁士,官僚阶层有别于其他职业阶层。它的利益并不局限于与其职业相关的事物,而是维系在以君主为代表的国家利益之下的。这一点只要看看官僚阶层的社会构成便一目了然:尽管资产阶级和贵族的比例会发生有利于前者的明显变化,但贵族在各个历史时期始终占据领导地位却是不争的事实。

只要对官僚阶层进行仔细考察,就会发现内部的明显差别。经济和社会地位的等级差异造成的裂痕难以弥合,因为它带来的不仅是器物层面的富足和贫穷,更是价值观念和行为模式上根深蒂固的隔膜。但是,既然作为一个等级,而且是特殊的等级,官僚就是一个统一的整体,需要一套制度来规范和管理。普鲁士国家的官僚制度独具特点,既是因为它有严格的规范体系,也在于它因袭了本民族的文化和思想传统。官僚的法律和社会地位,履行的责任和义务以及选拔和培训方式等都根源于普鲁士的国家传统和政治文化。

关于官僚等级的制度规范包括以下几个方面:

第一,官僚的法律地位和社会特权受到保护。行政与权威密切相关,1794年《普鲁士国家通用法》明确规定:官员不经评估和法律程序不能随意解除职位,以后的各项政府条令又继续巩固了官员法律地位的稳定。在接受君主任命时,官员将获得与其职位相称的特权,特权和责任相生相伴,如司法豁免权、免税或税收优待权等。另外,官员还享有固定的级别工资和退休金,物质生活相对稳定。与其他国家不同,普鲁士官员的工资相对低廉,政府行政开支较为节俭,至于官员的退休金,它实行的则是养老保险制度。

第二,官僚的责任和义务已经明确规定。各级官员都有相应的职责范围,他们服从法律,服从赋予其地位的非人格性秩序。“忠诚”、“廉洁”、“纪律”、“服从”、“恪尽职守”等为官的基本原则,官员要一丝不苟,严格执行。为了培养官

员的职业道德,普鲁士国家既依靠严苛的法律规章,实行严厉的官员惩戒制度,更依赖荣誉感和伦理道德的培养。军国主义的作风和原则、各种宗教教义、理性主义和启蒙主义的精神等都成为启迪官员责任心的重要手段。官员的责任和义务是“普鲁士精神”的集中体现。

第三,官员的选拔和任用依据知识和教育原则,这是典型普鲁士式和德国式的。普鲁士是欧洲最早采用考试任职制的国家,高级官员受聘要通过严格的考试,以此确保有才干者和有教养者管理国家。官员正式任职前要经过多年的基层锻炼和培训,实践经验是提高他们工作能力的重要法宝。为适应“法制国家”建设的需要,法律知识在19世纪的考试和培训中受到格外重视。与其他国家注重“通才式”官员的培养不同,普鲁士的高级官员都是“法官式”的人物。

官员的制度规范并非一成不变,它适应于不同的政治制度,受发展和变化着的思想影响,死板的制度同样会发生调整。这样的例子在普鲁士不胜枚举,如:官僚法律地位从私法状态下的君臣主仆关系转向公法制度中的国家和公职人员间的关系,这是受到了启蒙思想的引导;官僚责任心的培养在不同的时期会根据实际需要而寻求不同的理论基础;聘用官员的考试内容则会按照现实政策的需要,经历从财政学,到法律学,最后转向经济学、政治学和法律学全面考察的调整过程。这些现象反映了一个事实,即普鲁士国家具有追随时代潮流的勇气,同时,它也体现了官僚制度日趋合理化的进程。但是,只要政治制度不变,国家的传统和社会保守因素就会继续存在。官员法律地位虽经法典确认,但19世纪40年代后,君主对官员的绝对控制权却有所回归;官僚的责任感归根结底是维系在官员对君主和国家忠诚和服从这个根本原则上的;选拔制度在很大程度上打通了社会流通渠道,体现了社会公正和自由竞争的原则,但另一方面,社会、政治等主观用人标准也还在继续发挥着作用。

无论如何,官僚制度的发展在普鲁士有助于培养起一个

特殊的官僚等级。当旧的等级因素因经济进步和观念变革而逐渐淘汰时,官僚等级却成了普鲁士社会中新生的而且特殊的社会现象。由于掌握着权力,拥有特别的知识,管理着国家,从官僚的内部生长出一种优越的等级意识,而这种意识又使得它越来越成为一个封闭的团体,与社会的其他部分隔离开来。

“官僚不灭,对官僚制度的诅咒也不灭”。这是一种十分普遍的现象。对恶劣政府和官员的抱怨,肯定与政府本身一样古老,官僚制度是统治阶级的附属物,作为国家统治的机器必须被彻底砸碎。但是,感情的天平难以准确衡量客观事物的本质内涵,理想和现实往往相去甚远。从历史发展的客观进程来看,官僚制度在不同的国家和不同的历史阶段会反映各自的特点。普鲁士的官僚制度作为历史发展的产物本身就具有某种合理性,官僚的行为也并非简单地痛骂两声“官僚主义!”就能解释清楚的。“官僚政治”或“官僚统治”并不等同于通常意义上的“官僚主义”,前者是一种政治和社会体制,而后者则是该体制下产生的某种必然后果,它是官僚作风的问题,往往由“技术因素”造成。客观评价普鲁士官僚的历史作用有明显的必要性。

普鲁士的官僚并非完全故步自封的等级,在特定的时期内和一定的程度上,它往往代表社会中最先进的思想和政治力量,也具有某种程度上的政治独立性。官僚等级在国家经济、社会和政治生活中扮演着特殊的角色,与该等级制度规范的形成一样,它不可避免地也会受到“时代精神”以及国家政治文化和历史传统的双重影响。在经济和社会领域的活动中,官僚角色的变换清晰地反映了时代思想的进步。如果说在王权绝对主义时期,官僚只是国王统治的工具,执行国王命令和监督命令的执行,那么在19世纪的自由主义时代,它的作用则要复杂得多。官僚的经济、政治思想和独立的行为意识逐渐产生,在它的内部有思想分歧,但无论是改革派或保守派最终都接受了自由主义的某些原则。

任何一种思想或学说脱离国情都将缺乏生命力。普鲁士经济发展的现状、社会习俗以及国家的历史文化传统决定了官僚自由主义者将奉行“普鲁士式的亚当·斯密主义”。官僚并没有完全放弃王权绝对主义时期“警察国家”的职能，重商主义的政策手段也有所保留。为了顺利清除经济和社会发展的障碍，官僚自上而下帮助人们建立了自由：第一步是打破封建等级制度的束缚，通过制定各种政策法规逐步实现农民人身的解放和全体公民行业经营的自由；第二步则以教育为宗旨，培养公民的行业创新精神和进取心，营造现代工业文化的氛围。官僚以独特的方式、不懈的努力推动着普鲁士的经济和社会从传统向现代的转变。但是，因为官僚等级所代表的阶级利益，在这个转型的过程中，牺牲的是广大劳动群众的利益，而容克地主则是最主要的受益者。

官僚的经济思想和政治思想是相辅相成的，经济和社会自由是政治自由的前提。但是，政治制度的变革在普鲁士挫折不断，与经济和社会改造平稳推进大相径庭。究其原因，首先是以斯泰因为代表的官僚自由主义者对政治自由的理解有别于英、法。很多人相信：完善而合理的行政组织以及公民参与政府管理是理想的政治模式，因为“自由是建立在行政而非宪法上的！”其次，官僚等级在一定时期内的“突出”表现延缓了政治制度的改革。第三，也是最重要的，君主制的影响以及贵族保守派在政治上坚持顽固立场，轻易不肯放弃他们的特权。不过，19世纪欧洲的自由民主化浪潮并未与普鲁士擦肩而过，1848年革命在某种意义上说是官僚制度发展到极限的产物，是普鲁士争取民主制度的大胆尝试。1850年，普鲁士成为君主立宪制国家，实行议会制度，如此做法尽管有很大局限性，但也反映了时代的进步。

就官僚等级在政治制度中的作用而言，前宪政时期（指宪法颁布以前的时期），它暂时替代宪法，在王权绝对主义的政治环境中依靠官僚的统治缓和了社会矛盾。“三月革命以前的时期（指19世纪40年代到1848年三月革命之前的阶

段),人们普遍乐观,正像一位德国亲王所说的那样,“官僚制业已取代了贵族制的地位,并很可能这样延续下去”^①。然而,更大的矛盾也在“官僚绝对主义”的表面繁荣中蓄积,并最终酿成了一场暴风骤雨式的革命。1848年革命,一些官僚参与其中,加速了普鲁士政治民主化的发展,但大多数温和的自由派官僚则与君主制度妥协,致使民主进程受挫。宪政时代(1850年宪法颁布以后的时期),官僚作为“政治官员”参与议会政治,继续成为影响国家政治生活的社会等级。经过了革命的震荡,加上政府的严格控制,大多数官员在这个时期表现出对君主和国家的顺从,但普鲁士毕竟颁布了宪法,建立了议会,官员增加政治独立性的可能性并非完全没有。

普鲁士“官僚政治”所产生的结果是复杂的。以“西方式”民主制度来衡量,普鲁士的政治变革无疑失败了。官僚制的长期存在滞固了民族的智能,有损社会的活动力和进取心,导致民众的谦卑柔顺,但从微观考察,似乎又不能简单地一概而论。普鲁士社会和政治发展的实际状况,官僚在政治实践中的种种努力不是可以忽略不计的因素。无论是经济发展还是政治变革,普鲁士都有属于自己的方式,历史发展总是呈现出多样性的特点。晚年的斯泰因曾经写道:“在大多数情况下起决定作用的不是思想和知识,而是民族特性。由于自身的局限性,人们可以也必须借鉴他人的思想和知识,但是他人的特性却永远不可能变成自己的特性。”^②

官僚的作用在普鲁士表现出了鲜明的特性,因为在这个社会中任何利益群体都无法支配其余群体,官僚等级获得了反常的“独立地位”,而且在普鲁士,官僚具有“独立地位”的阶段比任何其他地方持续得都更为长久。官僚制度在某个

① 马丁·阿尔布罗:《官僚制》,知识出版社1990年版,第7页。

② Heinrich Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart 1950, s. 87.

时期具有历史的进步性,它是君主制向民主制转变过程中的一个阶段。但即使如此,它毕竟只是一种附属物,从根本上说代表统治阶级,王权绝对主义时代它是贵族阶级,资本主义时代则是资产阶级利益的代表,在普鲁士它还是君主统治国家的重要手段。官僚制是要走向下一个目标——民主制的,它在某个阶段起的作用越大,对民主制建设的反作用也就越大。德国在政治制度的改造上落后于西欧其他国家,这其中是否有官僚制度的原因呢?答案是不言自明的。

主要参考文献

一、西文史料

1. Constant, Benjamin, Laing, Samuel, *Preussen, der Beamtenstaat in seiner politischen Entwicklung und seinen sozial-ökonomischen Zuständen*, Bearbeitet von Heller, Adolph, Mannheim 1844.
2. Ernsthausen, Ernst von, *Erinnerungen eines preussischen Beamten*, Bielefeld u. . Leipzig 1894.
3. Hattenhauer, Hans u. Bernert, G. , *Preussisches Allgemeines Landrecht von 1794*, Frankfurt/M 1970.
4. Heinzen, Karl, *Die preussische Bureaukratie*, Damstadt 1845.
5. Huber, Ernst R. (Hrsg), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1, Stuttgart 1978.
6. Köne, Ludwig von, *Das Staatsrecht des preussischen Monarchie*, Bd. 3, Leipzig 1883.
7. Richter, Eugen, *Jugend Erinnerungen*, Berlin 1893.
8. Schmoller, G. , *Preussische Jahrbücher*, Bd. 26.
9. Wehnert, Gottlieb, *Über den Geist der preussischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft*, Potsdam 1833.
10. *Forschungen zur Brandenburgischen und preussischen Geschichte*, Bd. 15, 18, Leipzig 1905.

二、西文专著

- Bergengrün, Alexander, *David Hansemann*, Berlin 1901.
- Bleek, Wilhelm, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*, Berlin 1972.
- Born, K. E. , (Hrsg), *Moderne deutsche Wirtschaftsgeschichte*, Koeln 1966.
- Bramsted, Ernest K. , *Aristocracy and the Middle Classes in Germany*, London 1937.

- Brunschwig, Henri, *Englightenment and Romanticism in Eighteenth-Century Prussia*, Chicago 1974.
- Büsch, Otto (Hrsg.), *Moderne preussische Geschichte*, Bd. 1—3, Berlin 1981.
- Craig, Gordon A., *Über die Deutschen*, München 1982.
- Demel, Walter, *Von Aufgeklärten Reformstaat zum Bürokratischen Staatsabsolutismus*, München 1993.
- Dittmer, Lothar, *Beamtenkonservatismus und Modernisierung. Untersuchungen zur Vorgeschichte der konservativen Partei in Preussen 1810—1848/49*, Stuttgart 1992.
- Epstein, Klaus, *Die Ursprünge des Konservatismus in Deutschland*, Frankfurt/M 1973.
- Gall, Lothar, *Liberalismus*, Königstein 1980.
- Gillis, John R., *The prussian Bureaucracy in Crisis 1840—1860*, Stanford 1971.
- Gooch, G. P., *Germany and the French Revolution*, London 1927.
- Grimm, Dieter, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776—1866*, Frankfurt/M 1988.
- Haffner, S., Venohr, W., *Preussische Profile*, Frankfurt/M 1990.
- Hamerow, Theodore, *Restoration, Revolution, Reaction*, Princeton 1958.
- Hartung, Fritz, *Staatsbildende Kräfte der Neuzeit*, Berlin 1961.
- Hattenhauer, Hans, *Geschichte des Beamtentums*, Köln 1980.
- Heffter, Heinrich, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart 1950.
- Heinrich, Gerd, *Geschichte Preussens. Staat und Dynastie*, Frankfurt/M 1984.
- Henderson, William O., *The State and the Industrial Revolution in Prussia 1740—1870*, Liverpool 1958.
- Henning, Hans-Joachim, *Sozialgeschichte Entwicklungen in Deutschland von 1815 bis 1860*, Paderborn 1977; *Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1984.
- Hintze, Otto, *Regierung und Verwaltung*, Göttingen 1967; *Soziologie und Geschichte*, Göttingen 1982.
- Holmsten, Georg, *Friedrich II*, Hamburg 1969.
- Hubatsch, Walter (Hrsg.), *Grundriss zur deutschen Verwaltungsgeschichte*

- 1815—1945, Marburg 1978; *Die preussischen Reformen des Reichsfreiherrn Karl vom Stein zwischen Revolution und Restauration*, Köln 1975.
- Huber, Ernst R. (Hrsg.), *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 1—3, Stuttgart 1988.
- Isaacsohn, S., *Geschichte des preussischen Beamtentums*, Bd. 1—3, Berlin 1884.
- Jeserich, Kert G. A., Pohl, H., Unruh, Georg-C., *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 1—3, Stuttgart 1983.
- Krieger, Leonard, *The German Idea of Freedom*, Chicago 1957.
- Koch, Hannsjoachim W., *A History of Prussia*, New York 1978.
- Koselleck, Reinhart, *Preussen zwischen Reform und Revolution*, Stuttgart 1981.
- Küttgen, Arnold, *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*, Berlin u. Leipzig 1928.
- Krockow, Christian Graf von, *Warnung vor Preussen*, Berlin 1981.
- Kübler, Horst, *Besoldung und Lebenshaltung der unmittelbaren preussischen Staatsbeamten im 19. Jahrhundert*, Erlangen 1976.
- Langewiesche, Dieter, *Liberalism in Germany*, Princeton 1988.
- Lotz, A., *Geschichte des deutschen Beamtentums*, Berlin 1914.
- Meier, Ernst von., *Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg*, München 1912.
- Meinecke, Friedrich, *The German Liberation 1795—1815*, London 1977.
- Mieck, Ilja, *Preussische Gewerbepolitik in Berlin 1806—1844. Staatshilfe und Privatinitiative zwischen Merkantilismus und Liberalismus*, Berlin 1965.
- Most, O., *Zur Wirtschafts- und Sozialstatistik der höheren Beamten in Preussen*, München u. Leipzig 1916.
- Nipperdey, Thomas, *Deutsche Geschichte 1800—1866*, München 1983.
- Pflanze, Otto, *Bismarck and the Development of Germany*, Vol. 2, N. J. 1990.
- Preradovich, N. von, *Deutsche Führungsschichte in Österreich und Preussen 1804—1914*, Wiesbaden 1956.
- Rejewski, Harro-J., *Die Pflicht zur politischen Treue im preussischen Beamtenrecht. 1850—1918*, Berlin 1973.
- Ritter, Ulrich P., *Die Rolle des Staates in den Frühstadien der Industrialisierung*, Berlin 1961.

- Rosenberg, Hans, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The prussian Experience 1660—1815*, Boston 1968.
- Sagarra, Eda, *A social History of Germany 1648—1914*, London 1977.
- Schieder, Theodor, *Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit. Studien zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhundert*, München 1958; *Friedrich der Grosse. Ein Königtum der Widersprüche*, Frankfurt/M 1983.
- Schnabel, Franz, *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, Bd. 1—4, München 1987.
- Schoeps, Hans-Joachim, *Das war Preussen*, Berlin 1968; *Über immer Treu und Redlichkeit, Preussen in Geschichte und Gegenwart*, Düsseldorf 1978.
- Schulze, Hagen, *Germany: A New History*, Harvard 1998.
- Schwab, Dieter, *Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn von Stein und ihre Geistigen Grundlagen*, Frankfurt/M 1971.
- Sheehan, J., *German Liberalism in the 19th. Century*, Chicago 1978.
- Siemann, Wolfram, *Vom Staatenbund zum Nationalstaat Deutschland 1806—1871*, München 1995.
- Stadelman, Rudolf, *Social and political History of German 1848 Revolution*, Athens 1970.
- Straube, Hans J., *Die Gewerbeförderung Preussens in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Berlin 1933.
- Stürmer, Michael, *Das ruhelos Reich, Deutschland 1866—1918*, Berlin 1998.
- Taylor, A. J. P., *The Course of German History*, London 1946.
- Treue, Wilhelm, *Wirtschafts und Technik Geschichte Preussens*, Berlin 1984; *Wirtschaftszustände und Wirtschaftspolitik in Preussen 1815—1825*, Stuttgart 1937; *Preussens grosser Koenig. Leben und Werk Friedrichs des Grossen*, Freiburg 1986.
- Vierhaus, Rudolf, *Deutschland im Zeitalter des Absolutismus*, Goettingen 1978.
- Vogler, G., Vetter, K., *Preussen, von den Anfängen bis zur Reichsgründung*, Berlin 1975.
- Wehler, Hans-U., *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 2, 3, München 1987; *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, Köln 1976.
- Winters, F., *Abriss der Geschichte des Beamtentums*, Mannheim-Berlin-Leipzig 1929.

Winter, George, *Die Reorganisation des preussischen Satates unter Stein und Hardenberg*, Leipzig 1931.

Wunder, Bernd, *Geschichte der B rokratie in Deutschland*, frankfurt/M 1986.

Ziekursch, Johannes, *Politische Geschichte des neuen deutschen Kaiserreichs*, Bd. 1, Frankfurt/M 1925.

三、西文论文

Urbach, Karina, "Between Saviour and Villain: 100 Years of Bismarck Biographie", in: *The Historical Journal*, No. 4, 1998.

Kehr, Eckhart, "Zur Genesis der preussischen Bürokratie und des Rechtsstaates. Ein Beitrag zum Diktaturproblem", in: Hans-U. Wehler (Hrsg), *Der Primat der Innenpolitik*, Berlin 1970.

Kleinstueck, E., "Von Wesen des deutschen Beamtentums", in: Roeseler, H. (Hrsg) *Einzelchriften zur Politik und Geschichte*, Bd. 20, Berlin 1927.

Naudé, Wilhelm, "Zur Geschichte des preussischen Subalternbeamtentums" in: *Forschungen zur Brandenburgischen und preussischen Geschichte*, Bd. ,18.

Vierhaus, Rudolf, "Liberalismus, Beamtenstand und konstitutionelles System", in: Wolfgang Schieder (Hrsg), *Liberalismus in der Gesellschaft des deutschen Vormärz*, Göttingen 1983.

Vorgel, Barbara, "Reformpolitik in Preussen 1807—1820" in: Hans-U. Wehler (Hrsg), *Preussen im Rückblick*, Göttingen 1980.

Weber, Max, "Parliament and Government in Germany under a New Political Order" in: Peter Lassman and Ronald Speirs, ed., *Weber: Political Writings*, 中国政法大学出版社(中文影印本), 2003 年.

四、经典著作及中文参考书

马克思:《黑格尔法哲学批判》,《路易·波拿巴的雾月十八日》,《德意志意识形态》,《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版。

恩格斯:《家庭、私有制和国家的起源》,《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版。

列宁:《论国家》,《列宁选集》第4卷;《国家与革命》,《列宁选集》第3

- 卷,人民出版社 1995 年版。
- [德]黑格尔:《法哲学原理》,商务出版社 1961 年版。
- [德]马克斯·韦伯:《学术与政治》,三联书店 1998 年版;《民族国家与经济政策》,三联书店 1997 年版;《经济与社会》,商务出版社 1998 年版。
- 王亚南:《中国官僚政治研究》,中国社会科学出版社 1981 年版。
- 龚祥瑞:《文官制度》,人民出版社 1985 年版。
- 陈乐桥:《英美文官制度》,中国社会科学出版社 1987 年版。
- 任爽、石庆环:《科举制度与公务员制度——中西官僚政治比较研究》,商务印书馆 2001 年版。
- 丁建弘、李霞:《普鲁士的精神和文化》,浙江人民出版社 1996 年版。
- 郭少棠:《权力与自由:德国现代化新论》,华东师范大学出版社 2001 年版。
- 李兰琴:《普鲁士国王弗里德里希二世》,商务印书馆 1985 年版;中国德国史研究会编:《德国史论文集》,青岛出版社 1992 年版。
- 戴东雄:《中世纪意大利法学与德国的继受罗马法》,中国政法大学出版社 2003 年版。
- [意]圭多·德·拉吉罗:《欧洲自由主义史》,吉林人民出版社 2001 年版。
- [意]萨尔沃·马斯泰罗内:《欧洲民主史:从孟德斯鸠到凯尔森》,社会科学文献出版社 1998 年版。
- [德]马克思·布劳巴赫等:《德意志史》第 2 卷,商务印书馆 1998 年版。
- [德]卡尔·埃里希·博恩:《德意志史》第 3 卷,商务印书馆 1991 年版。
- [德]埃里希·卡勒尔:《德意志人》,商务印书馆 1999 年版。
- [德]威廉·冯·洪堡:《论国家的作用》,中国社会科学出版社 1998 年版。
- [德]卡尔·施米特:《政治的浪漫派》,上海人民出版社 2004 年版。
- [英]马丁·阿尔布罗:《官僚制》,知识出版社 1990 年版。
- [英]安东尼·吉登斯:《民族——国家与暴力》,三联书店 1998 年版。
- [英]阿克顿:《自由史论》,译林出版社 2001 年版。
- [英]昆廷·斯金纳:《近代政治思想的基础》(上、下卷),商务印书馆 2002 年版。
- [英]艾瑞克·霍布斯鲍姆:《革命的年代》,江苏人民出版社 1999 年版;《资本的年代》,江苏人民出版社 1999 年版。

- [英]克拉潘:《1815—1914 年法国和德国的经济发展》,商务印书馆 1965 年版。
- [英]约翰·洛尔:《皇帝和他的宫廷:威廉二世与德意志帝国》,北京大学出版社 2004 年版。
- [美]塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,三联书店 1992 年版。

后 记

我对德国历史的兴趣由来已久,但真正研究德国史的时间却并不长。1997 年秋,一次赴德进修的机会让我重新选择了未来的研究方向。踏上那片国土,接触了德国的风土人情,对德国历史的兴趣自然而然地由单纯喜爱转向了一生的职业追求。

1998 年秋,我成为北大的在职博士,师从郭华榕教授。我选择了“普鲁士官僚制度”为我的博士论文题目,并得到了德国拜罗伊特大学历史学教授海尔曼·希利先生的热情帮助和指导。在攻读博士学位期间,希利教授和拜罗伊特大学的外事主任波尔曼先生为我提供了再次访德的机会。半年的异国学习,首先要用短、平、快的战术攻克语言堡垒,并在短时间内搜集并部分地消化相关的文献资料。这个过程现在回想起来是痛苦的,但更充满着挑战的快乐。2002 年夏,我完成了博士论文的写作,希利教授还专程从德国飞来北京主持我的论文答辩。本书便是在博士论文的基础上修改而成的。

237

论文写作的过程中,得到了导师郭华榕教授的指导。尽管他的本行是法国史,常常自嘲是德国史的外行,但学术是相通的,他对法国政治制度史的研究心得同样给了我很大的启示。潘润涵教授也十分关心我的论文写作进度,他从马克思历史唯物主义理论出发,对我的论文提出了许多宝贵意见。另外,北京大学历史系的徐天新教授、高毅教授、中国社会科学院世界历史所的朱忠武研究员、人民大学的赵淑慧教授、首都师范大学的周钢教授等参加了论文预答辩和答辩,为我的论文提出了具体的修改建议。在此,我向他们表示衷心的感谢。

在职攻读博士学位,意味着在学习博士课程、写作博士论文的同时,还要承担一定的教学任务,而作为母亲和妻子,我又要承担起家庭的责任。因此,我要特别地感谢我的父母,在我出国期间,他们为我照看孩子,解除了我的后顾之忧。父母的拳拳之心,今生难以回报。我还要感谢我的先生,在繁忙的工作之余,体谅我,关心我,尽可能地为我分担家务。

最后,还要感谢北京大学德国研究中心,正是在它的帮助和支持下,本书才得以出版。北京大学出版社的同志也为本书的出版付出了努力,在此一并致谢。

徐 健

2005 年夏于芙蓉里

责任编辑：刘金海

封面设计：唐开宇



北京大学德国研究丛书

ISBN 7-301-09701-8



9 787301 097014 >

ISBN 7-301-09701-8/K · 0426

定价：18.00 元

