



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远远不够,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、行政和国民经济学年鉴》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。

6 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、为国家和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)