

近代普鲁士行政官员选拔与培训制度的形成和发展

徐 健

(北京大学 历史系 北京 100871)

摘要: 近代普鲁士官员的选拔和培训制度产生于 18 世纪, 发展于 19 世纪。从最早的见习生制度到层层考试制度的引入和完善, 这套制度顺应着历史发展的客观要求。由考试来选拔官员, 体现了普鲁士国家对知识和教育的尊重。考试内容是依据国家政策的需要来调整的, 最初是财政学, 后来是法律学, 反映了普鲁士近代法治国家的发展和政府行政手段的变化。官员的选拔制度在很大程度上打通了社会流通渠道, 体现了资本主义社会公正和自由竞争的原则, 也促成了官僚独立地位的增强。但另一方面, 该制度中的某些保守因素, 比如社会、政治和经济标准等, 在选拔官员时也继续发挥着作用。

关键词: 普鲁士官员; 考试制度; 选拔和培训; 知识和教育; 实践

中图分类号: K1/7 文献标识码: A 文章编号: 1000-5919(2002)02-0137-07

近代普鲁士官僚制度是德国政治史的重要组成部分, 而行政官员的选拔和培训制度则是其中的重要环节。对官员的选拔和培训, 普鲁士建立了自己一套独特的方式, 既受传统因素的影响, 也有新时代的烙印, 其特点就是尊重知识和教育, 重视实践工作中的锻炼。尤其是前者, 它使得普鲁士的官僚阶层成长为一个特殊的等级, 并有可能在国家的政治、社会乃至思想生活中承担领导者的角色。本文所要论述的将是这套制度的形成和发展、其原因及意义所在。

正规的普鲁士官员选拔和培训制度产生于 18 世纪末, 发展于 19 世纪上半叶。

专制主义早期, 担任政府行政工作的条件比较简单, 但不乏一些合理性因素, 为后来的官员选拔和培训制度奠定了基础。1723 年, 弗里德里希·威廉一世在国家行政机构中推行见习生制度(Auskultorium), 选拔一些年轻人, 不带工资, 作为见习生(Auskultor)从事工作, 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战

争与王室领地管理委员会。见习生阶段是以后晋升各类高级职位的前提。见习生的选拔往往是由君主独断而行的。在当时只要有信仰、有荣誉感、头脑灵活、勤奋正直、身体健康、出身良好就行。一般来说, 君主喜欢提拔战争和王室领地枢密顾问的儿子以及秘书、文件管理员和办公室文书的孩子。因为这些人受过一定教育, 也有条件跟随父亲磨练和积累工作经验。当然, 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是选拔行政官员首先考虑的因素。因为在重商主义政策指导下, 国家内政的首要任务就是增加国库收入。

弗里德里希·威廉一世还有意识地对官员实施教育培训计划。1727 年, 他在哈勒和奥德河畔的法兰克福大学设立财政和警察学教席, 公开表示要让那些受雇于政府行政部门的年轻人有机会接受大学教育。不过, 良好的教育固然重要但并非绝对, 当时选拔行政官员是不需要大学学历的, 因为行政部门要的不是有学问而是实干的人才。与理论和书本知识相比, 普鲁士的君主更重视实践经验。弗里德里希二世曾生动地说: “可以从农

收稿日期: 2001-10-15

作者简介: 徐 健(1965—), 女, 浙江衢州人, 北京大学历史系讲师。

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。”[1](P72)因此,对官员的培养特别强调实干精神。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办公室工作。普鲁士的战争和王室领地枢密顾问早年多少都做过几年的秘书或办公室职员。即使弗里德里希二世本人,1730年也被父亲派往库夫特林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手段。

弗里德里希二世统治的后期,对普鲁士官员的选拔制度作了较大的调整。由于五六十年代任命的见习生缺少知识和技能,不称职,而日常的实际工作又弥补不了这个缺陷,因此1770年,内阁大臣哈根男爵受弗里德里希二世的委托,改革官员的选拔和培训制度。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”,对申请战争和王室领地委员会顾问、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顾问组成。有才干的见习生通过考试后,成为候补官员参加战争和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,成为高一级的候补官员,此后再安排具体行政职务。考试是强制性的,不参加考试者,没有资格晋升政府高级职位。不过这一时期,大学教育仍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顾问。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《全普鲁士国家法》第二部分第10章第70条就明确规定:“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条则进一步具体规定了担任国家公职的资历和考试要求。

进入19世纪,《全普鲁士国家法》中关于行政官员选拔、培训和晋升的制度被保留下来。1846年2月14日,普鲁士颁布了一部《高级行政职务

任法规》,把半个世纪以来的发展和变化加以制度化,而其基本精神正是遵循了《国家法》的思想。在普鲁士,申请国家高级公职是需要特殊能力证明的,所以考试制度不仅被保留,还进一步推广和制度化了。由内政和财政部枢密顾问组成的最高考试委员会转为正式的国家机构,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。同时,国家考试不再局限于针对各级地方行政长官,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长官负责的考试——称为第一次考试,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,由行政区长官派往各城市、县或区行政部门工作。候补期满后由行政区长官批准,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,笔试部分的完成不得超过一年。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是在实际工作中进行的,因而考试也是对官员实习期间工作的考察。特殊行业的行政官员,如林业、建筑、矿业、外交机构以及后来的铁路、邮政电报部门的官员还需通过特殊的考试和培训。一般来说,他们获得知识的方式是多种多样的,没有固定的模式。多数人在实际工作之后,要在该专业必要的培训学校学习,然后在技术学院或柏林的行业研究所进修,并通过出国巡回考察来巩固和加深专业知识。

由于大学教育成为担任高级行政职务的必要条件,因此原来在高低级官员之间流通的渠道被堵塞了,出现了一个所谓的“低级官员”阶层,对他们的教育和资历要求在不断降低。这些人只要受过国民学校的教育,具有普通中学毕业文凭,了解其所在部门的行业知识也就足够了,如各省和行

政区政府办公室秘书、文件管理员, 预算部门的财会人员等。在有些岗位上甚至只要能够简单地书写和计算也就可以了, 如信件收发员、打字员等等。这些职务一般考虑伤残和退役军人。低级官员是不可能进入高级职位的, 只有其后代通过大学学习才能具备进入高层的资格。

经过近一个世纪的发展, 普鲁士的官员选拔和培训制度终于成型。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, 根据时代变化的要求发展起来的。从其内容来看它也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 世纪得到了进一步深化。

二

普鲁士官员选拔和培训制度的形成和演变是历史发展的结果。

1770 年考试制度的确立, 是受 18 世纪下半叶欧洲启蒙主义和法制国家思想影响的产物。国王要成为“开明君主”, 实现“依法治国”, 必须建立一套完整的制度, 而将官员的选拔和培训手段制度化也就成了其中必要的环节。弗里德里希二世推行考试制度, 规范了官员的选拔和培训手段, 限制了专制主义时期依照等级观念和社会出身选拔官员的因素, 同时也约束了君主自身在官员任命上的绝对行政权。《全普鲁士国家法》被称颂为“启蒙思想的伟大胜利”, 虽然言过其实, 但多少体现了专制制度对新思想的适应, 至少是让步。

启蒙思想在德国、尤其在普鲁士深受康德哲学的影响, 主张追求完美的道德和人格精神, 因此对学识和教养的崇尚成为对官员基本素质的要求。而这些必须要通过正规的大学教育才能够获得。在弗里德里希二世的晚年、特别是在他的继承者那儿, 受教育程度和知识水平成了选拔人才的衡量标准, 并被明确地写进了国家法中。从这个时期开始, 考试注重对考生知识能力的考察。只是专制时期, 国家出于专制统治的需要, 重视财政学和警察学知识, 尤其是财政学, 其内容适应于王室领地和财产的管理, 特别是具有推动农业发展的特点, 因而受到统治者的青睐。这时期的考试虽然要求考生具有广博的知识, 但与领地经济密切相关的财政学和农业知识是格外受重视

的。比如, 后来的威斯特法伦省省长芬克, 在 1798 年参加国家最高考试委员会的考试, 笔试题做的是如何在延长租佃合同时增加地税, 以及在王室领地上修改木材预算。而口试的内容则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、方式, 会计的工作和责任; 最后是税务官在他所管辖城市的责任和工作。[1] (P88)

当然, 官员选拔培训制度到了 19 世纪才真正发展起来。18 世纪的制度是不成熟的, 《全普鲁士国家法》存在着僵化和矛盾, 从本质上说, 它是要保护等级制度, 维护君主权威和所谓“尊严”的, 因而在实际的用人问题上, 等级出身和君主个人好恶还在起很大作用。只有到 19 世纪初, 当拿破仑的铁蹄踏破了普鲁士的半壁河山, 国家处于危亡之机, 行政改革成为当务之急时, 官员的选拔和任命才成了行政改革的要害。过去受等级因素和专制君主保护的选拔制度必须摧毁, 国家公职要对一切公民开放。普鲁士的改革者在 1808 年 12 月 16 日的公告中大胆宣称, 全体人民都可以参加国家行政工作, 国家公职对各个等级的优秀分子开放。依据公民平等的思想, 改革者在选拔和分配官员职位上尽量回避着等级特权。到 1850 年, 担任国家公职的条件被明确写进了宪法。从那时开始, 从原则上讲, 只要是优秀的普鲁士公民, 按照兵役制完成了服役任务者, 无论其宗教信仰和等级社会出身如何均可申请国家公职。[2] (P416-419) 从这个意义上说, 1808 年以后《全普鲁士国家法》中确定的等级规定被取消了, 至少等级优势不再具备法律保证了。

对教育和知识的要求达到了更高的境界, 因为它被提高到了国家政治的高度, 成了医治国家问题的良药。费希特说: “我们战败了, 用武器的战斗已经决定了胜负。现在, 要起来进行新的斗争——道德和国民性的斗争。”[3] (P101) 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承担, 才能赋予国家以新的精神。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, 受到保守政治思想的控制, 官员选拔的方

式被打上了社会和经济的痕迹,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。不过,鉴于时代的变迁,官员的知识结构发生了变化,原来吃香的财政学逐渐衰落了。国民经济学和国家学从旧财政学中发展起来,成为独立的学科,也成为未来行政官员必须接受的教育。国家考试中的科目除了专业知识外,增添了许多新内容。书面部分要考察综合学科、警察学和国家学以及财政学方面的知识。考试题目涉及新人文主义的各个学科,分布于国家学和工艺学各领域。口头部分包括哲学、历史学、企业学、统计学和政治、算术、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。据恩斯特豪森——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加以论证。[4] (P126) 题目是有难度的,恩斯特豪森为此花了很多精力,参阅了历史学、国民经济学、法律学等各学科名家的著作,并根据他在实践工作中的体会和经验完成了答卷。总的来说,国家考试是相当严格的,从学术角度说,它也是最难的。考试不合格者不在少数。据韦勒尔统计,1841年有1/5,1849年达到了1/3。[5] (P306) 而1855年的考试,则有45%的考生因成绩不合格丧失了晋升高级候补官员的资格。[6] (P53)

重视实践也是对官员全面知识教育的补充和完善。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,加深对实际问题的解决能力。教育只有当它与具体实践相结合才是有意义的。斯特芬斯说:“国家不承认知识和学者脱离国家生活,同样是毫无价值的。”[3] (P102) 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] (P102) 因此,对未来官员实际操作能力的培训在19世纪得到了进一步的加强。培养一个官员除了要有15个月到四年的见习期,还有至少两年的候补官员预备期,从事各种具体事务,熟悉地方情况。即使通过了国家

考试,也还要继续接受培训。

官员预备期阶段的培训注重法学。1817年10月23日的一项法令已经出现了这样的苗头,要求高级职位申请人具备法律知识,并安排一定时间在法庭实习。到1846年,这个规定以法规的形式确定下来。1846年法规第一条就指明: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。在这个基础上,1879年3月11日的内阁令又作了进一步的补充: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。[2] (P429) 显然,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。与此相关,未来行政官员也必须要上大学接受完整的法学教育,而第一次考试甚至干脆就缩减成了法律考试。官员培训方式的变化是19世纪法制国家发展的必然趋势。在工业发展的推动之下,普鲁士逐渐从传统的农业社会向解放了的经济社会过渡,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,成长中的资产阶级社会是靠一系列经济和社会法规来维持的,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。结果,19世纪中后期的普鲁士高级官员都是“法官式”的。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名枢密顾问中有26人获法学博士学位。[7] (P141-142)

以教育和知识为原则的普鲁士官员选拔和培训制度,在具体实施的过程中并不总是尽如人意的。既然法律规定了考试所需要出示的证明和文凭,就使得申请人只关注考试的最终目的以及对职业的保障和晋升。而对官员的培训最后简化为单纯的法律培训,第一次考试也几乎只涉及私法、刑法和惩戒条例。结果,大学变成了步入仕途的敲门砖,也成了学生将来谋生的“训练机构”,因而对大多数的“面包学生”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的兴趣。而即使是法律学习也是功利性的,法学理论、自然法、国家法和民法往往不受重视,那些“勤奋学习法律的年轻人总是像手工工匠一样学习纯粹的资产阶级私法”。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,位于波茨坦的鲍姆加藤不吕克,它的主人福斯特曼博士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·里西特后来在回顾自己的政治生涯时曾经提到过,他在1864年参加大考前访问过这个机构,并称其为“快速制造候补官员的工厂”[8](P103)。恩斯特豪森也回忆说,这个机构当时生意兴隆,门庭若市。[4](P127)

另外,官员预备期的培训也往往流于形式。培训成了无精神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。所谓的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表面的一些事务,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。因此,经常可以听到来自新闻舆论和学术界的批评,但一直到1879年法令的颁布这些问题依然没有得到很好的解决。

三

普鲁士官员的选拔和培训制度意义深刻,但也存在着局限性。

首先,它打破封建等级制度的枷锁,一定程度上体现了社会公正和自由竞争的资产阶级原则。

在国家公职开放的基础上,学历教育和考试证明成为担任公职的能力标准,它有助于抵制专制的选拔原则,根据知识和资历提拔能人,在各个岗位上创造业绩。我们看到,资产阶级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。贵族对官职的垄断权丧失了,不仅如此,他们还必须屈从于教育原则来保留其社会地位。这种

情况的发生如同一场革命,“有助于有教养的中间等级地位的上升,有助于消除自大狂妄和贵族出身”[1](P43)。资产阶级在政治中的作用加强了。斯泰因-哈登堡改革本身就是由那些资产阶级出身的或资产阶级化了的贵族“政治家”所推动的。在行政岗位上资产阶级的比例也稳步上升。1794年是75%,1800年77%,1806年78%,解放战争后资产阶级和新贵族的的比例还在增加。1820年左右,资产阶级占据了政府四分之三的岗位。[1](P156)以后这个势头被遏止,贵族试图重新获得他们在高级官员中的位置,但资产阶级在省和地方一级的比例仍然占半数以上:1831年53%,1841年52%,1852年55%。[9](P689)考试制度真正体现了民主的原则!社会流动的渠道被打开了,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——要言之,知识和教养成了衡量社会地位的价值标准,它标志着普鲁士从封闭的封建等级社会向开放的资产阶级业绩社会的转变。

然而,过分强调知识和教育对社会制度的影响是错误的。正如《全普鲁士国家法》有关官员选拔的条件不足以摧毁专制社会的等级秩序,19世纪的宪法同样无法挥去社会出身和社会关系的阴影。尽管资产阶级官员在人数上开始占据多数,但在具体的岗位分配上,尤其是重要的职位上仍然可以看出旧等级制的残余。1842年,贵族和资产阶级所担任的大臣比例是9:3,省长7:1,枢密顾问20:4,地方长官20:8,县长234:72。[1](P157)重要的职务如大臣、省长、地方长官和县长仍然被贵族把持。重要岗位上官员的任命,君主也总是首先考虑世族和地产所有者。[9](P436)专制的国家结构和社会等级只是松动了,但没有完全废除。

除了社会关系,政治因素也掺杂到官员的选拔中来。为了抵制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,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。只有由大学证明的品行端正者,才有资格担任候补官员。1833年法兰克福风暴过后,这些规定变得更为苛刻,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的信仰、忠诚和服从。“授予国家公职不仅要考核知识,还要优先考虑其信念。”[1](P157)更有甚者,学生选择大学的自由也受到了限制,思想活跃、学术自由的大学,如耶拿大学、爱尔朗根大学、海德堡大学等属被禁之列。不遵守禁令选择大学者,在“前三月时期”将丧失在政府部门工作的机会,其父母和监护人也将遭受经济制裁。即便是高级候补官,在五十年代的“反动时期”,如果没有“正确的”政治信念,在政府部门是无处栖身的。

更有趣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造成的。在普鲁士,见习生和候补官是没有薪水的,高级候补官在任期间也只享有微薄的津贴,而且政府又禁止有偿兼职。随着候补官的等待期延长到四至五年,高级候补官从19世纪30年代的6.6年到50年代的10.4年,官员的经济状况往往捉襟见肘。因此,早在1808年,政府就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”。“前三月时期”,财政来源继续成为选拔官员的条件,1863年它又扩展到必须能维持到大学毕业后十年的生存。[9](P53)结果,选拔官员限制在有一定经济基础的集团身上,资产成为新的特权。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之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被深深地打上了时代的折扣!

其次,官员的选拔制度在一定程度上使官员摆脱了君主全面的个人统治,加强了官僚阶层的独立性。从18世纪末开始,普鲁士的官员就在努力争取自身政治地位的改善。1794年的《全普鲁士国家公法》初步确定了官员的法律地位,他们由过去的“君主仆人”变成了“国家公仆”,君臣间的私法关系转变成了官员和国家之间的公法关系。而考试制度的建立和考试委员会的成立,也使得在现实中担任国家公职不再是君主的恩惠,而成为法律的要求。考试在官僚的监督和控制在下进行,由他们来评判考试结果或实习期是否合格。官僚的内部增生官僚自己有权决定,这在一定程度上加强了官僚的独立性,使他们在政治

和社会中发生特殊作用,充当国家的“代言人”。从普鲁士的改革到1848年革命这一时期,官僚阶层的独立性表现得最为突出,乃至出现了所谓的“官僚专制主义”或“官僚寡头统治”的说法。官员并不只是盲目地服从,即使在政治保守势力抬头、强调对王室忠诚的时候他们也不是简单地接受柏林的命令,而是尽可能地发挥作用。他们了解自己所辖地区臣民的利益,并以对业务和地方的了解来抵制君主的意图,在执行命令时他们也会利用自己的判断力。官员们不赞同也不依赖政治领导的观点,而是努力追求建立法制国家,因而受到市民的尊重。

除了政治独立性的加强,考试制度还从另一个方面促成了官僚阶层的独立意识,即在知识和教育原则上产生的共同的社会认同和统治意识。从这个意义上说,官僚阶层脱离了自由竞争的社会原则而成为一个特殊的“等级”。知识和教育以及在此基础上形成的精神、社会和政治的行为举止是这个等级的标识。据说在“前三月时期”,赋予官员以“市民称号”不是荣誉,反而被视为一种侮辱。[10](P108)其结果,教育这种民主手段成了官僚等级的保护墙,把自己与社会其他阶层分隔开来了。它俨然成为“国家的核心和灵魂”,是法制国家和资产阶级社会的代表。

当然,官僚等级的独立性并不能高估。专制时期,它是君主统治的单纯工具。19世纪的情况虽有所改善,但随着“反动时期”的到来,官僚的独立地位又有所削弱。19世纪50年代宪法和法制国家的发展,普鲁士君主的专制特性有所掩盖,但并没有丧失。普鲁士既是个法制国家,也是个君主制国家。官僚在法律和宪法的规定和保证下承担国家事务,但君主在宪法国家中的特殊权利以及它对官僚任免的影响力也是不能忽视的事实。即使作为一个独立的精神等级,官僚也并不具备独立的文化特征,它在一定程度上是法制国家的保证,代表着资产阶级社会的一些原则,但它又是依附于王权和贵族社会的。贵族官僚即使必须借助于教育的手段,认同于资产阶级的业绩和效率原则才能进入这个集团,但他们也没有资产阶级化,相反,恰恰是资产阶级中那些担任高级职位的官僚将自己与他们的资产阶级家庭区分开来,适

应着贵族的习惯和价值标准。这正应了汉斯·罗森贝格的观点:普鲁士官僚和等级贵族通过裙带关系联在了一起。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。[11] (chapt. 9)

普鲁士国家在进步与落后之间总是充满着矛盾。但无论如何,官员选拔和培训制度是符合时代现实的,与 19 世纪资产阶级的民主进程同步发展的,具有进步性。它一直维持到 19 世纪末 20 世纪初,由于当时许多新情况的出现,这套制度才发生了重大调整。以教育和知识为基础的官员选拔制度在普鲁士造就了一支具有较高文化素质的官僚队伍,具备了承担国家政治和社会领导角色的条件。随着国家行政规模的扩大,行政事务的复杂,这个阶层发挥着推动普鲁士国家社会经济发展、制度健全和稳定的作用。

参考文献:

[1] WILHELM BLEEK. *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland in 18. und 19. Jahrhundert*[M]. Berlin, 1972.

- [2] LUDWIG VON KÖNNE. *Das Staatsrecht des preussischen Monarchie*[M]. Leipzig, 1883.
- [3] WALTHER HUBATSCH. *Beamtenum und Staatsprobleme im Zeitalter der Steinschen Reformen. Stein Studien*[C]. Köln und Berlin, 1975.
- [4] ERNST VON ERNSTHAUSEN. *Erinnerungen eines preussischen Beamten*[M]. Leipzig, 1894.
- [5] HANS-U. WEHLER. *Deutsch Gesellschaftsgeschichte* [M]. Vol. 2, München, 1987.
- [6] BERND WUNDER. *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*[M]. Frankfurt/M, 1986.
- [7] 王扬. 19 世纪末 20 世纪初德国高级文官状况试析 [A]. 德国史论文集[C]. 青岛: 青岛出版社, 1992.
- [8] E. RICHTER. *Jugend Erinnerungen*[M]. Berlin, 1893.
- [9] REINHART KOSELLECK. *Preussen zwischen Reform und Revolution*[M]. Stuttgart, 1981.
- [10] HANSJOACHIM HENNING. *Sozialgeschichte Entwicklungen in Deutschland von 1815 bis 1860*[M]. Paderborn, 1977.
- [11] HANS ROSENBERG. *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy*[M]. Boston, 1966.

The Formation and Development of Bureaucrat Selection, Appointment and Training System in Modern Prussia

XU Jian

(Department of History, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: The bureaucrat selection, appointment and training system of Prussia was formed in the 18th century and then developed greatly in the 19th century. The primary standard of the system was the results of its difficult examination. The respect for education and knowledge was one of the characteristics of Prussian state, which was itself adapted to capitalist principles of social fair and free competition. It should be noticed, however, that the social estate, political loyalty and property were also the necessary qualifications for bureaucrat selection and appointment.

Key words: Prussian bureaucrat; examination system; selection and training system

(责任编辑 何 方)