

帝国时期普鲁士乡村治理的转型

岳 伟

【摘要】18世纪普鲁士盛行农奴制,国家既与领主结盟,又限制领主过度压榨农奴。19世纪上半叶王权下探,领主交出部分权力,乡镇自治获得法律承认,但领主在县长任命、乡村治安等领域仍保有特权,东部、北部乡镇也未获得自治权。1871年后,普鲁士王家政府意识到乡村治理随着农奴解放必须调整,制定了针对东部、北部省份的县级和乡镇条例。这些条例通过警察国家化、县长专业化、扩大资产阶级和农民参与权,在规范乡村自治的同时确立了国家的权威,促进了乡村治理体系的现代转型。县镇条例实施后,以容克地主为代表的大地主仍在乡村治理中占有明显优势。

【关键词】德意志帝国;普鲁士;《县级条例》;《乡镇条例》;乡村治理

【作者简介】岳伟,华中师范大学历史文化学院副教授(武汉 430079)。

【原文出处】《经济社会史评论》(津),2024.1.51~69

【基金项目】本文系国家社科基金重点项目“德国工业化和城市化进程中的乡村治理研究”(18ASS07)的阶段性研究成果。

德国学者马克斯·韦伯认为,集官僚化、民主化、法治化于一身是现代国家最突出的特征。^①我国学者王浦劬等认为,国家治理现代化涉及优化和完善政治权力关系、公民权利关系以及两者之间的互动关系。^②综合中外学界的理论,笔者认为乡村治理体系的现代转型主要表现为:(1)官僚化,即由受过专门法学训练的职业官僚代替原先乡绅贵族控制县和乡村基层单位,强化和扩大国家的乡村治理职能;(2)乡村自治的法治化、规范化、民主化,即通过立法规范乡村自治,鼓励乡绅贵族以外其他阶层参与乡村自治;(3)明确国家与乡村自治之间权力边界。

德意志帝国时期的普鲁士王国,国家地方机关由县(Kreis)、县辖区(Amtbezirk)和基层自治单位三级构成。^③王国政府为强化国家治理,制定了一系列《县级条例》(Kreisordnung)和《乡镇条例》(Landgemeindeordnung)。德国学者从反封建和民主化的角度,对帝国时期普鲁士的县级和乡镇条例展开研究。^④

保罗·施密茨(Paul Schmitz)认为,1872年的《县级条例》消除了东部农村中“基于社会地位的旧世袭行政秩序和组织最后残余”。^⑤二战后,许多学者对此提出质疑。赫尔曼·冯·阿尼姆(Hermann von Arnim)认为,这一条例虽然“在法律上”取消了世袭警察权(Patrimonial Police Power),但“事实上”传统地方自治制度的权力结构并没有发生根本性变化。^⑥卡尔海因茨·基策(Karlheinz Kitzke)则强调,帝国时期容克家族通过普鲁士的县镇条例确保了他们在东部省份的统治,这对自由派来说是一场决定性的失败。^⑦日本学者大野英二(Eiji Ohno)也认为,这些县镇条例维持了普鲁士庄园区(Gutsbezirk)与乡镇并立的结构,而独立的庄园区则是封建势力残余的象征。^⑧我国学界对帝国时期普鲁士乡村治理的研究仍非常少见。

笔者认为,从国家治理的角度看,帝国时期普鲁士实行的县镇条例,不仅仅是一次资产阶级自由派对封建土地贵族的挑战,更是国家自上而下、稳中求

进地实现乡村治理体系现代化的一次突破。因此,本文以普鲁士的议会速记报告、法律文件集等原始文献为基础,从王权、领主(Grundherr或Gutsherr)和农民三者权力关系的角度,以针对东部和北部省份的县级、乡镇条例为核心,分析王国政府的动机,以及政府与各派议员在乡村治理问题上的斗争与妥协;通过考察县镇条例的规定及执行情况,阐释普鲁士乡村治理体系的现代转型及其不足之处。

一、1871年前普鲁士的乡村治理

18世纪初普鲁士王国建立,当时乡村地区主要由领主自治,易北河以东地区尤其如此。德意志农民战争后领主权不断扩大,自治性的农民公社(bäuerliche Gemeinde)^①逐渐萎缩,绝大多数自由农民都沦为依附于领主的农奴、雇工和仆人。与此同时,普鲁士王权也越来越多地进入到县及县以下的农村地区。为了维护乡村社会的稳定,获取充足的兵源和税收,王权一面与易北河以东、以容克为代表的领主结成联盟,承认领主在庄园里的各种自治权利;另一方面,又不准容克恣意扩大权力,欺压农奴和自由农民。

与流行租佃制的莱茵地区不同,普鲁士易北河以东的省份,包括后来吞并的石勒苏益格-荷尔斯泰因(Schleswig-Holstein,以下简称石荷)的乡村地区在16世纪后主要实行农奴制,这些地区的领主们不断扩大司法权和封建义务。^②自德意志骑士团征服以来,整个东德地区几乎都是领主统治的大庄园,贵族庄园(Rittergut,又译骑士庄园)的面积更为广阔。与庄园并存的是自治的德意志农民公社,但是百年之中,农民逐渐丧失了政治和社会自由。^③三十年战争期间,许多“废弃的”农舍被庄园兼并,^④农民公社的自治权被进一步剥夺。三十年战争后农奴制再现,18世纪普鲁士东部的农奴制甚至出现“黄金时期”。^⑤与德意志其他地区相比,原本就比较弱小的勃兰登堡农民公社,此时在领主的排挤下法律地位不断恶化,^⑥庄园与农民公社并存的乡村双重结构逐

渐被破坏。

到19世纪农奴制改革前,领主尤其是带有贵族头衔的领主始终是普鲁士乡村治理的关键角色。贵族领主不仅在自己的庄园内享有自治权,而且还可以通过等级会议(Landstände)选出代表控制县一级的乡村治理政策。这种情况在容克占优势的易北河以东地区尤为明显:在经济方面,许多庄园都拥有100公顷或更多的土地,主要种植谷物,庄园的手工制造业往往在当地具有垄断地位;^⑦在社会治理方面,领主通过世袭领主权(Erbuntertänigkeit,又称Patrimonialhierarchie或Grundherrschaft)强迫依附于庄园的农奴在土地上劳作,并为领主家庭做佣人;^⑧但是,领主也为没有财产的老年农奴提供一定的生活保障;在行政司法方面,领主拥有世袭的警察权力和领地法院(Patrimonialgericht)管辖权;^⑨在东德地区,领主们甚至还使用武力来攫取“世袭和封地村长(Erb-und Lehnschulzen)”的行政管理权。^⑩总之,贵族在社会政治领域享有特权,普鲁士大部分乡村地区都处于领主统治之下。农奴几乎没有任何权利,在无土地的情况下还可能被出售,且无诉讼权。^⑪随着庄园在易北河以东的扩张,原先在中世纪和近代早期具有乡村治理职能的自治性农民公社逐渐沦为庄园的附庸。

领主对农奴和自由农民的控制,影响了国家对兵源和劳力的需求,^⑫18世纪普鲁士政府逐步加强限制领主权。1739年3月14日,弗里德里希·威廉一世(Friedrich Wilhelm I)规定,任何领主都不得在无理由和不能重新填补庄园劳动力的情况下驱逐农奴和自由农民。^⑬国王认为,本国的农奴和自由农民是最适合担任士兵的人选,他们既廉价又熟悉风土人情,是国土防御的有力保障。^⑭同时,国王还将贵族推选产生的“县长(Landrat)”视为国家官员。

16世纪初,县长已成为连接国家和乡村自治的桥梁,必须向“国家统治者和国家”负责。^⑮自1702年起,国王依据县贵族等级会议的推荐任命县长,这使

县长具有地方领主代表和“王家随从(königliche Gefolgsleute)”的双重身份。随着时间的推移,县长逐渐承担起更多的国家职能,成为乡村居民眼中的政府代表,地方领主代表的职能则逐渐减弱。国王逐步赋予县长管理警察、卫生、救济、教育、兽医和农业等多项任务。尽管县长是国王的官员,但其候选人(Landratskandidaten)却是由县议会(Kreistag)三位贵族提名,国王批准后,再由议会选举县长,而选举结果必须获得国王的确认。^②县长任期并不固定,且从国家领取的薪酬较少。国王弗里德里希·威廉三世(Friedrich Wilhelm III)认为,县长是一种荣誉职位,薪水主要用于弥补公务开支。^③这种情况一直持续到19世纪末。

领主的世袭司法权也开始受到了限制。领主所属的世袭领地法院,传统上只有民事和轻微刑事案件的裁判权,且大多数只有一审权。18世纪时,领主、自由农民和农奴都可以向位于柏林的普鲁士最高法院(Kammergericht)提出上诉。1782年,国家为司法人员设立了听读测试、法律实习考核以及实习期间的培训。^④时任司法部长强调,未来的领地法院法官必须经过严格的审查,只有合格的法律专家才能任此职位。他们将享受固定薪水,而不再依赖于利润分成。此外,定期的检查机制将确保世袭领地法院的正常运作和管理。^⑤从18世纪中叶开始,大多数领地法院都有文化程度较高的市民参与。在庄园举行的法庭审判,领主会聘请市民担任法官,并给予他们相应的报酬。^⑥

在19世纪之前,由于东部贵族领主与王权保持着紧密的联盟关系,因此他们在乡村地区仍保持显著的优势地位。村庄与国王距离遥远,二者之间存在多层机构,王权只在特殊情况下才能直接“下县”。^⑦18世纪末期的《普鲁士一般土地法》(Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten)将领主的世袭司法权和警察权视为一种法定权利,这不仅承认了领主的地位,而且加重了农奴和自由农民的负

担。^⑧在18世纪,普鲁士国家原则上维持领主、自由农民和农奴之间的平衡,要求各方遵守规则并履行义务;但在实际操作中,王权往往偏向领主,甚至利用军队等国家机器镇压自由农民和农奴的反抗。^⑨这种状况到19世纪农奴制改革开始后才有所改变。

1807年开始的农奴制改革对普鲁士北部和东部乡村地区产生了巨大冲击。改革开始后,虽然普鲁士国家对乡村的管控能力明显增强,但以容克为代表的领主们仍握有过多的权力。为使改革顺利进行,国家权力更深入地渗透到县及以下的乡村地区。随着一系列国家法令的颁布,普鲁士的乡村治理逐步走上了由国家统一监管和规范的道路。这也意味着领主在乡村的许多传统权力将会受到进一步限制,尤其是在行政、司法和治安等方面。

在农奴制改革中,普鲁士成功地解除了农奴对领主的土地和人身依附关系,并使乡镇不再受领主的支配。但是,领主对乡镇行使的公共权力并未完全解除。海因里希·施泰因男爵(Heinrich Reichsfreiherr vom und zum Stein)认为,乡镇应摆脱领主的统治,获得政治上的自治。^⑩他的构想是,县议会应包含贵族庄园主和来自城市、乡村的民选代表。^⑪县长应由县议会选举产生,世袭司法权力应该废除,在县一级设立法院。卡尔·冯·哈登贝格(Karl von Hardenberg)在1807年9月的《里加备忘录》(Rigaer Denkschrift)中也提出,将县行政长官(Kreisvorsteher)的任命权完全交给政府,不考虑其社会地位。^⑫随着农奴制改革的推进,普鲁士王国颁布了一系列法令,推动国家权力向县及县以下乡村地区延伸,许多原本属于领主的权利转交给国家。然而,由于领主的强烈反对,直至1871年帝国建立前,普鲁士的乡村权力尤其是东部和刚刚吞并的北部石荷省,权力仍然掌握在容克等土地贵族手中,主要表现在以下几方面:

首先,明确县长的国家公务员身份和乡村治理

职能。但是,该职位仍然主要由未受过专业训练的土地贵族担任。1812年的《设立武装警察敕令》(*Edikt wegen Errichtung der Gensdarmarie*)第VI条规定,县长应由国家直接委派,而不再通过选举产生。^⑤然而,这一规定引发了贵族和其他领主的强烈反对,内阁被迫于1814年5月19日宣布暂停执行。^⑥转年,普鲁士(除霍亨索伦地区以外)又通过颁布《改进省级机构法令》(*Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Behörden*),再次明确县长是县级国家行政机关的领导人。根据该法令第36条,位于同一县界内的所有地方均接受县长的监督。县长及其所辖的警察机构负责直接税收和工商业警察的监管工作。^⑦尽管如此,直到德意志帝国建立之前,普鲁士的县长一职基本上还是贵族出身的人包揽。根据19世纪20年代东部省份的《县级条例》规定,县议会仍旧有权提出3名候选人供君主任命。由于县议会遵循对领主有利的选举制度,因此提名县长往往倾向于维护土地贵族的利益。

其次,承认乡镇的法律地位,部分省份乡镇获得自治权。18世纪末,乡镇是农奴的经济组织,“直接受领主统治,间接受国家管理”。^⑧继1807年“十月敕令”废除农奴对领主的人身依附关系后,1811年的《管制敕令》(*Das Preußische Regulierungsedikt von 1811*)进一步将农奴土地从领主庄园中分离出来,从而为乡镇和庄园并立奠定了基础。^⑨随后,1812年的《设立武装警察敕令》开始将乡镇与贵族庄园的农庄(*Dominialhof*)相提并论。^⑩在德意志帝国建立之前,一些普鲁士中西部省份的乡镇已经逐步获得了自治地位。1856年,威斯特伐伦省颁布《乡镇条例》,允许乡镇富裕居民投票选举镇长(*Vorsteher*),并在县长的监督下自主处理本乡镇的事务。^⑪同年修订的莱茵省《市镇条例》(*Gemeindeordnung für die Rhein-provinz*)确立了该省城乡一体的基层自治体系。该法第7和第8条规定,作为有限的自治机构,这些市镇拥有自己的领导者和市政委员会。^⑫但是,在东

部和北部省份,领主对乡镇的政治统治一直持续到1872年。

再次,司法权收归国家,但警察权仍在领主手中。19世纪上半叶,普鲁士逐步将领主的世袭司法权收归国有。原先作为领主统治工具的世袭领地法院主要用于规范农奴、小佃户和雇工的行为,以确保他们依赖领主。而改革进一步“向下”进行国家机构建设,将那些原本王权无法触及的庄园臣民置于国家的监管和保护之下。聘请合格法律专家被视为重要义务,农村司法逐渐改由国家和受过大学教育、通过国家考试的资产阶级控制。^⑬1848年革命后,普鲁士和其他德意志邦国正式废除了领主的世袭司法权,并将司法权交给指定的国家司法机构行使。1849年1月2日普鲁士颁布相关法律,实现了1848宪法中废除与特定土地相关的领主司法特权的意图。^⑭但是,世袭警察权转交国家的改革计划却未能实现。改革中虽然提出了统一警察队伍的设想,并在1848年短暂实现世袭警察权转交国家的改革计划,但在随后的反革命运动中,这些措施都被撤销。^⑮在1812年7月30日,普鲁士决定组建隶属于内政部的乡村武装警察,由战争部长负责指挥。然而,1825年对东部《县级条例》进行修订时,领主本人或其代表在庄园内仍保有世袭警察权。^⑯普鲁士宪法和1850年1月31日的宪法修正案第42条明确规定废除领主的警察权力,但第114条又规定,在新的乡村自治法颁布之前,有关警务管理的现行规定仍然有效。1856年4月14日的法律恢复了领主在东部庄园区和乡镇的世袭警察权,还授权领主任命镇长(*Schulz*)。^⑰直到1872年,普鲁士东部和北部的乡村治安仍停留在封建社会的状态。^⑱

总之,在1871年之前,普鲁士通过将县长转变为国家公务员、承认乡镇的法律地位并在西部省份实现乡镇自治、将领主的世袭司法权转交国有等措施,开启了乡村治理体系现代转型的大门。随着农奴制

改革的深入,乡村地区的封建行政管理逐渐被现代自治原则取代。然而,由于领主特权的持续存在以及农民在普鲁士东部面临的复杂依附关系,乡镇独立并没有完全实现。^④在保守势力“小而强大”的普鲁士国家中,县和乡村自治法的制定阻力巨大。^⑤

二、1871年后普鲁士乡村治理权之争

为了理顺和完善乡村治理体系,在德意志帝国建立后,普鲁士政府先后起草了1872年《普鲁士、勃兰登堡、波美拉尼亚、波森、西里西亚和萨克森省县级条例》(*Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen*)、1891年《王国东部七省乡镇条例》(*Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie*)、1892年《石荷省乡镇条例》(*Landgemeindeordnung für die Provinz Schleswig-Holstein*)等有关调整东、北部省份乡村权力结构的法案。在立法机构讨论这些条例的过程中,政府及各派议员围绕乡村治理权的分配问题展开了激烈斗争。

二元制君主立宪制之下的政府是普鲁士调整乡村权力结构、推动乡村治理体系现代化的决定性力量。^⑥王国宪法但君主掌握主要权力,直接对君主负责的王家政府一直在普鲁士现代化进程中扮演着关键角色。在德意志帝国成立之初,普鲁士王家政府起草了针对东部省份的《县级条例》,首先是回应自由派的诉求,避免国家分裂,维护社会稳定。^⑦1850年代中期以来,自由派不断呼吁国家继续对县级代表机构进行改革。1865年,自由派代表威廉·莱特(*Wilhelm Lette*)等人在普鲁士议会提出了一项县级法规草案,草案主要由两部分内容组成:正文部分是关于县议会选举;附加部分是关于将原属于领主的警察权转交县辖区和乡镇负责人。^⑧1867年,莱特再次递交了一份关于重组县级国家机构的备忘录。他建议,东、西部省份的县级代表选举将适用不同的规定。俾斯麦领导的普鲁士政府接受了这一提议,并

于1867年和1869年向众议院提交了在石荷省和东部省份实施《县级条例》的草案。19世纪末,普鲁士政府起草针对东部和北部省份的《乡镇条例》,仍在某种程度上是回应自由派的诉求。高速工业化增强了资产阶级自由派在政治上的话语权。同时,高速工业化也导致各类乡村问题不断增多不断激化,普鲁士政府也认识到继续推进乡村治理现代化的必要性。1890年,普鲁士内政部长路德维希·赫尔福特(*Ludwig Herrfurth*)明确表示,包括自由派在内的多党请愿是推动政府尽快出台东部七省《乡镇条例》的重要因素。^⑨他在任职初期即将制定和实施《乡镇条例》法案作为首要任务。

通过1888年7月27日行政命令以及后续法令,赫尔福特要求各省级和地区行政机构全面调查现状并提交报告。这些报告进一步凸显了出台《乡镇条例》的必要性。经过充分准备,适应乡村现代化新形势的《乡镇条例》草案顺利完成。^⑩赫尔福特主动提出法案,目的在于改革乡村治理体系,理顺并扩大乡村基层单位职责,提高乡村治理效率。俾斯麦下台后,普鲁士内阁推行了有利于资产阶级自由派的“新路线”,赫尔福特的改革成为内阁“新路线”的重要组成部分。^⑪1890年11月9日,赫尔福特在向普鲁士众议院提交东部省份《乡镇条例》时明确表示,现行有关乡村自治的法律“对于有效管理乡镇来说是不够的。对于一系列事务,如获得和失去乡镇居民权利,界定乡镇领导人、乡镇大会(*Gemeindeversammlung*)和乡镇代表会议(*Gemeindevertretung*)的权限,特别是对于征收和分配乡镇税款等事务,经常缺乏最为必要的规定。”他认为,地方自治制度的变革源于“社会和经济形势的发展”。他强调,要大力扩展乡镇在提供“行政服务(*Leistungsverwaltung*)”方面的职能,例如为贫困人口提供福利、修建道路以及对学校提供补贴等。^⑫

基于上述原因,普鲁士政府先后制定了一系列主要针对北部石荷省和易北河以东省份的《县级条

例》和《乡镇条例》草案。在政府草案中,不仅国家对乡村的治理权得到进一步扩大和强化,而且三级选举制度亦使庄园主以外的资产阶级和农民得以更深入地参与乡村治理。同时也明确了国家与庄园、乡镇等乡村基层自治单位的权力边界。然而,这些草案在立法机构中却遭到自由派和保守派议员的激烈批评。自由派议员认为,政府草案的本质是“新瓶装旧酒”,乡村治理的主要权力依旧保留在容克地主手中。他们主张扩大乡村选民对基层官员的影响力,改革对大地主有利的三级选举制度。鉴于自由派在普鲁士宪法冲突中的失利以及1871年帝国宪法的颁布,地方行政改革问题对他们已不再仅仅是自治权问题,而是具有更深层次的意识形态问题。^⑤代表容克地主利益的保守派议员则对草案中某些过于“激进”的内容进行攻击,迫使法案在最终出台时做出有利于容克地主的修正。他们强烈反对新的县镇条例,担忧这些变革会使他们在基层的政治权力显著削弱。中央党等中间派议员基本上支持政府的改革草案。政府及各派议员主要围绕强化和扩大国家职能、修正“三级选举制”,以及国家与乡村自治单位的权力关系等问题展开了激烈的斗争。

关于强化和扩大国家职能的问题。1867年莱特提案中明确要求将原属于领主的警察权交给国家基层官员。^⑥这些条款为政府草案所接受。自由派非常赞成剥夺领主的世袭警察权。如民族自由党议员鲁道夫·格奈斯特(Rudolf Gneist)认为,该法案解决了一个世纪前就应该解决的问题,即废除封建法庭和封建警察权力。^⑦但保守派却反对强化和扩大国家职能,反对将领主的世袭警察权交给国家指定的基层自治机构。如该派议员本诺·冯·尼贝尔许茨(Benno v. Niebelschütz)指出,自由主义代价高昂。庄园警察取消后,农民需找县辖区行政长官(Amtshauptmann)解决问题,所以农民在“享受自治的奶酪”的同时,也需支付双倍税款。他认为这是一种

伪善的礼物。^⑧保守派的观点遭到自由派的反驳。尤利乌斯·冯·亨尼希(Julius v. Hennig)坚定地表示,庄园区的警察管辖权必须被废除:“这是我们时代的紧迫需求,人们普遍承认当前的状况是完全无法忍受的。”^⑨

关于县长专业化的问题。1869年政府在《县级条例》草案中规定,县长由国王任命;但县议会有权从大地主和县辖区行政长官中推荐合适人选。^⑩该条最终为1872年《县级条例》所接受。之后政府又提出了修正案,提高了县长任职资格的专业性。但保守派坚定地认为,县长必须与本县有密切的利益联系,必须获得当地居民的信任。保守派议员威廉·冯·海德布兰德(Wilhelm v. Heydebrand)明确表示,期望未来能将实际与地区利益密切相关的人士安排为县长。^⑪自由派支持政府,认为专业化培训和相关行政能力对于担任县长一职才是最重要的。县长具备法律知识或高级行政能力,才能在复杂的环境中履行职责。^⑫

关于乡村自治中的“三级选举制”。所谓三级选举制,就是根据财产和纳税状况将选民划分为三个等级,每级选民分别选举1/3的代表。在政府提出的县镇条例中,县议会、乡镇大会的选举采取的都是对地主,尤其是大地主有利的三级选举制。在制定东部《乡镇条例》时,政府虽然坚持将乡镇的投票和选举权与适度的财产普查挂钩,要求将三级制度用于选举乡村代表,^⑬但同时也改变了对地主的偏爱,在选民资格上做出了有利于资产阶级租地者而非地主的调整。根据草案第42条,每年收入少于660马克,且在本地不拥有住房或虽拥有住房但缴纳土地及建筑税不足3马克的地主,限制拥有选举权;而收入高于660马克的非地主则将和其他地主一样获得选举权。^⑭而自由派认为三级选举制不公平,应该废除。议员利奥波德·冯·霍弗贝克(Leopold v. Hoverbeck)认为,《县级条例》中每个享有公民权利并做出贡献的居民,应该享有平等的选举权。^⑮在讨论东部《乡镇

条例》时,自由派议员海因里希·里克特(Heinrich Rickert)也主张赋予乡镇内所有居民选举权。^⑩不过,大多数自由派议员愿意在这一问题上与保守派妥协,他们只要求让更多的二、三等级选民拥有选举权。^⑪但是,保守派在讨论县镇条例时,却以中下层村民无法履行选民职责和担负公共义务为由,维护三级选举制度。他们尤其反对个别自由派议员所要求的普选制度。^⑫保守派还对《乡镇条例》草案中调整选举人资格的做法表达了强烈不满。^⑬居于两派中间的中央党议员虽然支持政府贯彻三等级不平等的选举制度,但同时也认为,应该适度调整这一制度,使权力的天平略微由地主向资产阶级租地者倾斜。^⑭政府代表则坚持只要收入超过660马克,无论在本镇是否拥有土地,都可以拥有选举权。^⑮政府的观点得到以里克特为代表的自由派的支持。^⑯不过,在保守派的压力下,政府也不得不做出妥协,让那些没有住房且仅支付3马克年度土地和建筑税的地主,即使他们总收入低于660马克仍享有选举权。^⑰尽管保守派不支持,《乡镇条例》仍然在议会投票中获得了自由派议员和大多数中央党、自由保守党议员的赞成票。《乡镇条例》的顺利生效,标志着自由派的胜利和保守派的失败。^⑱

关于国家与乡村自治的权力关系问题。自由派认为乡村自治对国家大有裨益,应进一步扩大乡镇自治权。在1869年讨论《县级条例》时,该派议员鲁道夫·菲尔绍(Rudolf Virchow)强调了县级自治的必要性。^⑲他同时还指出,《县级条例》在赋予乡镇自治权方面存在不足。^⑳民族自由党议员约翰内斯·米克尔(Johannes Miquel)同样认为,虽然该条例在分权和乡村自治方面取得了重要进展,但仍需更全面的地方改组计划来解决城乡自治差异,要相信民众的自治能力,德国城市自治就是成功的榜样。^㉑1880-1892年讨论《乡镇条例》时,自由派议员也明确要求通过改革扩大自治机构权力,^㉒希望上级国家机关重视乡镇选举结果,并对获得大多数选票的乡镇长予以公

正对待。^㉓在保障乡镇自治权的前提下,左派也接受国家对乡村自治进行必要的监督和控制。^㉔保守派也要求维护庄园作为乡村基层单位的传统自治权利。弗里德里希·林堡-施图姆伯爵(Friedrich Graf zu Limburg Stirum)希望赋予庄园更多自主权,“因为它们已被证明能平衡地方自治和国家监督的需求。内政部长应对地方自治机构保持信任”。^㉕保守派尤其反对由国家决定乡村基层自治单位的存废,要求将政府对自治庄园的监督权转给容克地主占优势的县委员会。^㉖中间派议员虽然支持政府草案,但也认为乡村基层单位缺少真正的自治权。^㉗

政府对扩大乡村自治权,尤其是乡镇自治权持有异议,认为国家已给予自治机构最大限度的参与权,^㉘不希望由县委员会对乡村自治实施监督和控制,而要将最终决策权留在自己手中。^㉙“尽管自治机构在各类事务中被赋予广泛的参与权利,但在涉及地方自治组织的整体组织原则问题上,决策权不能完全交给自治机构,国家必须保留干预的权力,以确保原则得到实施。”^㉚然而,在保守派的压力下,政府不得不做出妥协,同意原本需要由自己批准的庄园区强制合并案件,改由县委员会做出决定;而对于整个乡镇与庄园区的合并,包括将乡镇改造为庄园区,乡镇与庄园区合作组织的解散和重建,需听取有关基层单位的意见和县委员会的意见,最终仍需国王的批准。^㉛

总之,普鲁士政府总体上站在自由派一边,提出的法案虽然保留了以容克为代表的大地主在官僚体系和自治机构的权力,但也赋予了乡镇法定的自治地位,保证了国家对乡村事务的最终裁决权。自由派支持政府接管部分原领主权力并在乡村基层单位面前握有最终决定权,但他们同时也希望扩大乡镇的自治权力,并在三级选举制度中做出有利于乡村资产阶级和农民的调整。保守派则代表大地主利益,反对国家过多剥夺原属领主的特权,要求维护庄园的传统自治地位。中间派总体支持政府,但要求

扩大乡镇自治权并调整三级选举制。

三、县镇条例推动普鲁士乡村治理转型

经过与各派政治力量的激辩,尤其是与保守派的深入交锋后,普鲁士王家政府才逐步推出针对东部和北部省份的县镇条例草案,以此加速乡村治理体系的现代转型。1872年,东部省份《县级条例》草案在普鲁士众议院引发保守派反对,历经长期冲突后才通过。^⑧东部七省《乡镇条例》也是经审议和吸纳各方意见后,于1891年6月通过。^⑨以此为范本,普鲁士次年又出台针对北部石荷省的《乡镇条例》。在这些条例的促进下,帝国时期普鲁士乡村治理体系具有了诸如加强国家监管、规范基层自治、扩大社会参与、限减贵族特权等现代性色彩,同时它又保有明显的封建残余,不同于英美的基层民主自治。

县镇条例扩大和强化了国家在乡村治理中的职权,进一步打击了以容克地主为代表的传统封建贵族势力,在确保国家握有最终决定权的前提下,赋予且规范了乡村基层单位的自治权:其一,推进警察国家化和县长专业化,进一步将原属于领主的特权收归国家,扩大和强化国家的乡村治理职能,实现乡村治理体系的官僚化。普鲁士政府扩大了自身在乡村治理中的职权范围,正式将原属于领主的世袭警察权收归国有。德意志帝国建立之前,普鲁士废除领主世袭警察权的计划一直未能实现,^⑩直到1872年才通过颁布针对东部省份的《县级条例》,将领主警察转交给内政部领导下的县、县辖区行政长官掌控。《县级条例》确立了“警察以国王名义无处不在”的新公共法律原则。为了实现有效的管理,单个或多个乡镇、庄园联合组成县辖区,并由乡镇居民和庄园主选举的委员会进行管理。该委员会的主要职责是承担警察管理的费用。县辖区行政长官由省长根据县委员会的提名进行任命,作为县辖区警察管理的负责人,无薪履职。^⑪这样的安排标志着警察权力的国家官僚化进程在德国基本得以实现。“从社会科学中

的现代化理论来看,帝国时期的警察参与了一个长期的发展进程,该进程旨在拓展官僚国家的制度和干预手段,并使其法治化和有效化。”^⑫

与此同时,普鲁士政府还提高了县长的任职门槛和专业化程度,从而在一定程度上将贵族通过把持县长所拥有的乡村治理特权收归国家掌控。县长是普鲁士王国最重要的地方官员,掌握一县之内诸多乡村事务的决策权。自1872年起,县长职位逐渐由具备专业背景的公务员所主导。县议会不再需要提名三位县长候选人,但可以向上级政府提出建议或请求推荐一位候选人。通常情况下,这位候选人是由上级政府指派至该县担任代理县长的官员。1881年改革明确了县长候选人所需的资格条件,包括通过高级行政或司法服务的资格考试,或在法院、行政部门担任候补官员(Referendar),或在地方行政机关工作至少4年。县议院越来越依赖上级机构选择的临时官员,政府则积极寻求将适合该县的专业人员任命为代理县长,以加强地方行政管理的专业性和稳定性。^⑬可以说,在1872年的法律中,县长弱化了半封建性质,原则上消除了封建主义在县级行政中的影响。与此同时,他们也完全成为一个官僚机构的工具。^⑭

规范和保障乡村自治权,进一步扩大了资产阶级和农民参与乡村治理的可能性。1872年12月13日的《县级条例》赋予并规范了普鲁士东部省份各县的自治权。该条例和东、北部省份的《乡镇条例》使乡镇和庄园这两类乡村基层单位的自治权得到了国家认可。东部《县级条例》规定,乡镇长应由乡镇大会或代表会议选举产生,并经上级行政当局确认。所有与这些新规定相悖的领主权均已废除。^⑮条例赋予乡镇自行处理征税、用地等本地事务的权力,并将其置于行政法院的保护和监督之下。乡镇由此摆脱了庄园的统治,成为在公法和政治上独立的实体。后续针对东部和北部省份的《乡镇条例》则进一步明确了这些省份乡镇的自治权,促进了不同阶层

之间的合作和整体利益的实现。该法律沿着1808年《市镇条例》和1872年《县级条例》的方向,为未来乡镇和整个国家的发展打下了坚实基础。^⑨与此同时,东北部县镇条例还让庄园承担与乡镇公共利益相同的职责和义务。庄园主可以担任庄园行政长官,但需获得县长的确认。如果庄园主无法担任庄园行政长官职务,他可以指定一名有资格的代理人,代理人的费用由庄园主承担。庄园主还负责维护公共秩序和安全。^⑩总之,1872年的普鲁士《县级条例》及1891年的《乡镇条例》确实“标志着地方自治实践过程中的一个重要转折点”。^⑪确立了东北省份乡镇和庄园的法定自治地位。普鲁士国家依法赋予和规范乡村自治权,让乡镇和庄园逐渐成为乡村地区国家治理体系的基石。到19世纪末,这两类基层自治单位通过调整其任务和组织形式,承担起越来越多的国家职能,显著提升了普鲁士乡村治理的能力和效率。“19世纪最后30年,基层自治在任务上经历了从静态资产管理到动态绩效管理的转变,在组织上则是从兼职名人治理演变为法人自治。”^⑫

此外,在乡村自治中,资产阶级和农民的参与权也得以扩大。根据《县级条例》,由不属于大地主的所有独立财产所有者组成的乡镇选举联盟(§86)将和大地主选举联盟平分除去城市选举联盟以外的县议会选举名额。东部七省和石荷省的《乡镇条例》规定,不仅将按照财产和纳税多寡推行三级选举制,而且被纳入国家所得税或乡镇地方税征税范围的年收入超过660马克的资产阶级人士,将与在该乡镇拥有住房或为地产支付了3马克以上土地及建筑税的地主和农民一样拥有选举权。1894年11月26日,在石荷省乡镇格林德(Glinde)选出的第一届镇代表会议的11名成员中,只有1人是庄园主,剩下的10人分别是:1个农庄主(Hausbesitzer)、1个磨坊主、1个商人、1个独立农民(Hufner)、2个租地农民(Kätner)和4个小农(Anbauern)。^⑬

乡村自治的转型是反对传统封建势力的结果,也符合现代国家建设的要求。普鲁士政府首先在乡村基层自治单位的存废问题上拥有控制权。政府在起草东部《乡镇条例》时明确要求,未来乡镇和庄园区的调整须经王家政府的批准。^⑭经过众议院的激烈辩论,政府吸纳了左右两派提出的修改建议。最终颁布的《乡镇条例》第2条规定,乡镇或庄园若无法履行公共法律义务,国王可解散它们;若政府认为公共利益需合并或改组乡村基层单位,但未获同意,县委员会可依据“公共利益”原则做出决定。受影响的基层自治单位可逐级上诉,但王家政府拥有最终裁决权。^⑮上述规定表明,即使面临反对,国王仍可以公共利益为首要考量,采取必要的国家行动对庄园和乡镇做出调整。而在实践中,当上级政府认为需要解散、调整乡村基层自治单位时,县委员会的决议通常已经过慎重考虑并确认其必要性。因此,相关基层自治单位通常会选择放弃进一步上诉的权利。

帝国时期出台的县镇条例还明确规定县长、县辖区行政长官和乡镇负责人,需分别由国王、省长和县长任命或确认。这导致乡村基层官员,尤其是在乡村治理中权力最大的县长,在很多时候已成为国家而非地方自治机构的代言人。《县级条例》本质上并不自由。它反映了俾斯麦在形式上给予让步但实质上未作出让步的“天才”手段。实际权力集中在行政官员——县长、区行政长官和乡镇长手中。表面上,这些官员对选民负责;实际上,《县级条例》进一步完善了从中央政府延伸到县和乡镇层面的权力指挥链条。尽管选举制度更加自由,但县议会实际上拥有的权力很少。^⑯此外,当上级国家机构的权力与乡村自治权发生其他冲突时,王家政府也拥有最终决定权。根据《乡镇条例》,由于基层单位受国家控制,上级国家机关有权暂停每一项违法的基层行为。对于这样的暂停,有关乡镇、庄园可以在行政法院提起正式的诉讼,上级国家机关在这些情况下也

会审查暂停行为的正当性。^⑩

在有效推进乡村治理体系现代转型的同时,为减少改革的阻力,县镇条例还保留了一些大地主的传统优势。首先,县长一职大多数情况下还是为容克地主所把持。东部省份的《县级条例》提高了县长任职的专业门槛,但容克地主仍然可以通过控制县议会,从贵族成员中挑选一位未经专业训练的本地县长。^⑪县长与地方利益的个人联系得以保留,县议员的保守性质也得到加强。^⑫直到1914年,东部省份的县长中仍有超过一半是贵族。因此,除了少数例外,基本上是同样的人继续管理县政府(即县委员会)。^⑬在1890年波美拉尼亚省的28位县长中,有26位属于贵族阶层。其中24位可以明确被归类为容克家族的成员。而在1890年至1918年间,波美拉尼亚省任命的83位县长,贵族的比例高达86.7%。^⑭除了县长之外,大地主对县以下官员也保持着巨大的影响。通常,原来的领主会被任命为县辖区行政长官,其警察权力与以前相同,只是头衔有所变化。^⑮

其次,众多庄园得以保留,且庄园主仍在庄园内拥有实际的行政权力,并可借此对庄园内的其他成员(Gutsinsasse)施加经济和社会上的压力。普鲁士议会中的保守派成功地阻止了内政部解散东部省份一半以上庄园区的计划,同时成功地贯彻了城市和乡镇宪法、组织分离的原则,继续让庄园在法律上被视为和乡镇一样的乡村基层自治单位,维护了易北河以东地区世袭庄园主的统治。^⑯自由派指出,“我们的确致力于尽可能消除庄园区。然而,在当下,试图实现这一目标是徒劳之举”。^⑰到1918年之前,只有4%的普鲁士庄园被解散。^⑱相当数量的东部省份农民都未能拥有自治权利。^⑲

庄园主及其代理人仍对庄园区的行政事务拥有控制权。作为庄园区内的行政长官,庄园主及其申请任命的代理人有权动用警力,维护公共秩序和安全。^⑳虽然他们在行使这些行政职能时需要获得县

长的确认,但通常这只是形式上的。^㉑利用这些行政特权,庄园主及其代理人可以在经济上对庄园内其他成员,尤其是雇工、仆人等进行压迫。例如,有些庄园的成员被迫从庄园主拥有的发电站购买价格远高于相邻乡镇的电。^㉒为了减轻经济负担,庄园主还采取限制雇工雇用时长和将临近退休的雇工安置于庄园外乡镇等措施。^㉓此外,庄园主和庄园其他成员之间的税负也存在明显的不平等。^㉔

除此之外,大地主和其他有产者在三级选举制度中仍相对占有优势。德意志帝国建立之前,在普鲁士宪法中,三级选举制适用于众议院选举,并一直沿用到20世纪初期。这是保护有产者尤其是大地主特权,防止中下层劳动人民拥有过多政治权力的一种选举制度。县镇条例将这一制度扩展到县和乡村基层。1872年的《县级条例》要求按照三级选举制选举县议院,尽管此举废除了贵族庄园主在议会中的特别选举权,并提升了城镇的代表地位,但实际上,该条例仍倾斜照顾大地主。根据这一条例,由支付最高税款的大地主组成的选举团是选举县议会的三大选举团之一;按照各县城镇的多寡,这一选举团可获得县议会议席的1/3—1/4。^㉕东部和北部省份的《乡镇条例》也给地主,特别是大地主赋予了更多的选举权。例如在乡镇大会中,要求至少2/3的选票必须归属拥有土地的大会成员。在此前提下,大会成员拥有的土地越多,所获选票数量也就越多。^㉖不平等的选举制度导致中下层农民和无地者的自治权利受到限制,因而无法在“乡村地区建立或维持和平与满足感”。^㉗例如,在1894年9月24日举行的格林德乡镇大会,共有15名拥有投票权的乡镇成员参与了26张选票的分配。15名成员中,有2名成员每人获得了4票,2名成员每人获得了3票,1名成员获得了2票,而其他10名成员每人获得1票。明显拥有相对较多财产的人占据了大多数席位。而在另一乡镇莱茵贝克(Reinbek)的代表会议中,从来就没有任何小

农或雇工能够成功当选。^⑤

结论

帝国时期普鲁士乡村治理体系的现代转型,是在国家推动下自上而下逐步开展的。早在帝国建立之前,国王通过任命县长、保护和解放农奴、将领主世袭司法权收归国有等措施,一方面实现王权下县,削减领主自治特权;另一方面又与领主达成妥协,将以容克为代表的土地贵族纳入乡村官僚体系之中。1871年后,王家政府在自由派的推动下,制订了一系列针对东部和北部省份的县镇条例草案,并促使草案在立法机构中获得通过。在国家的主导下,普鲁士乡村治理体系的现代转型呈现出稳中求进的特色。在议会讨论的过程中,王家政府经与各派政党,特别是保守派的协商和妥协,最终促成了针对东部和北部省份的县镇条例的通过。这些县镇条例出台后,国家不仅通过接管原先由领主掌握的警察权和提高县长任职的门槛和专业要求,扩大和强化了国家在乡村治理中的职权;而且还正式赋予并规范了乡村自治权,进一步明确了政府的最终决定权。在保守派的强烈要求下,以容克地主为代表的庄园主和其他地主仍然在乡村保留了许多特权,从而减少了传统势力对改革的不满和抵制,有利于保证乡村治理体系现代转型的稳定性和连贯性。

乡村治理体系的现代化是普鲁士实现国家治理现代化的重要一环,同时也是国家权力向乡村地区延伸的必然结果。现代国家构建的过程对普鲁士乡村治理体系产生了深刻影响,代表国家的专业官僚逐步在乡村中崛起,取代土地贵族成为新的乡村精英和地方治理体系的核心力量。虽然贵族在其庄园内仍保有相当的权力,并在邦国各级国家机关中占据特权地位,但随着时代的发展,通过学习和实习获得职业官员资格,对于他们社会地位的提升也起着越来越重要的作用。随着权力逐渐转移至国家,乡镇和庄园成为乡村基层行政单位,承担国家任务。

与此同时,县及乡村基层单位在国家主导下享有一定的自治权,既促进了资产阶级和农民参与乡村治理,又保留了大地主的优势地位。

帝国时期普鲁士乡村治理体系的现代化变革,为一战后德国乡村治理体系的完善奠定了坚实的基础。从反封建和民主化的角度看,普鲁士的县镇条例相较于同期英法两国存在差距,^⑥但也展现出历史的进步性。条例提升了国家治理乡村的职能,同时赋予并规范了基层单位的自治权,扩大了选举权,促进了民主化;明确了国家权力与自治权力的边界,确保了国家的权威。

注释:

①Max Weber, Grundriss der Sozialökonomik (Abteilung III: Wirtschaft und Gesellschaft), Tübingen: Verlag Von J. C. B. Mohr, 1922, S. 124-130.

②刘舒杨、王浦劬:《中国式现代化视域中的国家治理现代化》,《光明日报》2021年11月02日,第11版。

③德国学者一般将“国家(英语State,德语Staat)”与基层自治单位区别对待。参见Hellmut Wollmann, Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between Continuity and Change, Divergence and Convergence, Berlin: IFS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, 2008, p. 33.

④乡镇(Landgemeinde,又可译为农村社区)是一种从19世纪初到20世纪30年代存在于普鲁士的、建立于农民土地之上的乡村基层单位。

⑤Paul Schmitz, Die Entstehung der Preußischen Kreisordnung vom 13. Dezember 1872, Berlin: Hermann, 1910, S. 1.

⑥Hermann von Arnim & Willi A. Boelcke, Muskau, Standesherrschaft zwischen Spree und Neisse, Frankfurt/M.[u.a.]: Ullstein, 1978, S. 232.

⑦Karlheinz Kitzel, Die Herrfurth'sche Landgemeindeordnung, Stuttgart: Kohlhammer, 1957, S. 24.

⑧Eiji Ohno, "Modernization and Local Self-Government in Prussian Germany Gutsbezirke (Manorial Districts) and Their Dissolution", Kyoto University Economic Review, Vol. 50, No. 1/2

(APRIL–OCTOBER 1980), pp. 5–6.

⑨作为一个学术概念,bäuerliche Gemeinde又可译为农民社区或村社,其含义接近于英语的village community,意指由不具有贵族身份的农民所组成的自治性共同体。早在第一部德意志法典“萨克森明镜”中,Gemeinde一词就已经出现。但到18世纪时,还没有一个普遍的国家法律意义上的Gemeinde概念。约翰·泽迪尔(Johann Zedler)在1735年写道:“Gemeinde,拉丁文为universitas,是一个由不同个体联合组成的社团或团体,其成员为了共同的利益而使用共同的法律。”参见Heide Wunder, Die bäuerliche Gemeinde in Deutschland, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1986, S.13, 16, 8. 据此,本文将农奴制改革前的Gemeinde译为“公社”,将农奴制改革开始后的Gemeinde译为“市镇”,以表明该词既包括人口较少的乡镇(Landgemeinde),也包括人口较多且拥有“市权”的城市。

⑩Heinrich Kaak, Die Gutsherrschaft, Theoriegeschichtliche Untersuchungen zum Ograrwesen im Ostelbischen Raum, Berlin/Boston: De Gruyter, 2013, S. V–VI. 农奴制并非流行于普鲁士所有地区。如在下萨克森地区,农奴对领主的人身依附关系并不显著。参见Werner Wittich, Grundherrschaft Nordwestdeutschland, Leipzig: Duncker & Humblot, 1896, S. 1.

⑪Conrad Bornhak, "The Local Government of Country Communities in Prussia", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 3(Jan., 1893), pp. 1–2.

⑫Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 177.

⑬Heinrich Kaak, Die Gutsherrschaft, Theoriegeschichtliche Untersuchungen zum Ograrwesen im Ostelbischen Raum, S. 400.

⑭Heinrich Kaak, Eigenwillige Bauern, Ehrgeizige Amtmänner, Distanzierte Fürstliche Dorfherren, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verl., 2010, S. 354.

⑮Hanna Schissler, Die Verhältnisse in Ostelbien Preußische Agrargesellschaft im Wandel, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1978, S. 78–100.

⑯Perry Anderson, Lineages of the Absolutist State, London: NLB, 1974, pp. 263–264.

⑰Monika Wienfort, Patrimonialgerichte in Preußen: Ländlic-

he Gesellschaft und Bürgerliches Recht 1770–1848/49, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2001, S. 14; Felix Rachfahl, "Zur Geschichte der Grundherrschaft in Schlesien", Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, 1895(Vol. 16), S. 141.

⑱Heide Wunder, Die bäuerliche Gemeinde in Deutschland, S. 95. Schulz是Geimende行政长官的常见称呼。在本文中,为了与Gemeinde的翻译对应,将农奴制改革前的Schulz译为村长,之后译为镇长。

⑲Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 174–175.

⑳Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 178.

㉑Heinrich Kaak, Eigenwillige Bauern, Ehrgeizige Amtmänner, Distanzierte Fürstliche Dorfherren, S. 33.

㉒Heide Wunder, Die bäuerliche Gemeinde in Deutschland, S. 86.

㉓Georg Fuchs, Der Landrat: Karrierewege, Stellung, Amtsführung und Amtsverständnis, Wiesbaden: Springer VS, 2012, S. 50, 51.

㉔Georg Fuchs, Der Landrat: Karrierewege, Stellung, Amtsführung und Amtsverständnis, S. 53.

㉕Rolf Straubel, Adlige und Bürgerliche Beamte in der Friderizianischen Justiz- und Finanz Verwaltung, Ausgewählte Aspekte Eines Sozialen Umschichtungsprozesses und Seiner Hintergründe(1740– 1806), Berlin: Berliner Wissenschafts- Verlag, 2010, S. 161.

㉖Klaus Tenfelde, Wege zur Geschichte des Bürgertums, Vierzehn Beiträge, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1994, S. 65–66.

㉗Monika Wienfort, Patrimonialgerichte in Preußen: Ländliche Gesellschaft und Bürgerliches Recht 1770–1848/49, S. 31.

㉘Monika Wienfort, "Ländliche Rechtsverfassung und bürgerliche Gesellschaft: Patrimonialgerichtsbarkeit in den Deutschen Staaten 1800 bis 1855", Der Staat, 1994, Vol. 33(2), S. 212.

㉙O. Hintze, Die Hohenzollern und ihr Werk, Berlin: P. Parey, 1915, S. 285–286.

③①Preußisches Allgemeines Landrecht (PrALR), Erster Theil, Anzeige der Veränderungen, §21, Berlin: Rathes Pauli, 1794, S. 48; Zweyter Theil, Fünfzehnter Titel, §13, 14, 16; Siebenzehnter Titel, §19–21, 73, Berlin: Nauck, 1876, S. 174–175, 228.

③②Heinrich Kaak, Eigenwillige Bauern, Ehrgeizige Amtmänner, Distanzierte Fürstliche Dorfherren, S. 363–364.

③③Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 181.

③④在农奴制改革中,随着封建依附关系的逐步瓦解和土地确权的完成,领主逐渐向地主(Besitzer)转变,庄园主也开始从“庄园领主”变为“庄园地主(Gutsbesitzer)”。关于农奴制改革中土地确权的过程,参见侯建新:《自上而下变革:德国农民土地确权》,《经济社会史评论》2021年第3期,第16—20页。

③⑤Bemd Sösemann, Hrsg., Gemeingeist und Bürgersinn, Berlin: Duncker & Humblot, 1993, S. 101.

③⑥"Edikt wegen Errichtung der Gensdarmerie", in Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten(以下简称 Preuß. GS), 1812, Berlin: Amt, 1812, S.142.

③⑦Paul Schmitz, Die Entstehung der Preußischen Kreisordnung vom 13. Dezember 1872, S. 6.

③⑧"Verordnung wegen Verbesserter Einrichtung der Provinzial-Behörden", in Preuß. GS, 1815, Berlin: Amt, 1815, S. 91–92.

③⑨Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 201.

③⑩"Das preußische Regulierungsedikt von 1811", in Preuß. GS, 1811, Berlin: Amt, 1811, S. 281, 295.

③⑪"Edikt wegen Errichtung der Gensdarmerie", in Preuß. GS, 1812, S. 144.

③⑫"Landgemeindeordnung für die Provinz Westphalen", in Preuß. GS, 1856, Berlin: Amt, 1856, S. 269–277.

③⑬"Gemeindeordnung für die Rheinprovinz", in Preuß. GS, 1856, S. 524–525.

③⑭Monika Wienfort, "Ländliche Rechtsverfassung und Bürgerliche Gesellschaft: Patrimonialgerichtsbarkeit in den Deutschen Staaten 1800 bis 1855", Der Staat, 1994, Vol.33(2), S.212–213.

③⑮Monika Wienfort, "Ländliche Rechtsverfassung und Bürgerliche Gesellschaft: Patrimonialgerichtsbarkeit in den Deutschen Staaten 1800 bis 1855", Der Staat, 1994, Vol. 33(2), S. 234–235.

③⑯Albrecht Goeschel, Gesellschaftsordnung, Wirtschaftsweise, Raumgliederung und Staatsgewalt: Anmerkungen zur Entwicklungsgeschichte der Polizei in Deutschland, Marquartstein: Akademie und Institut für Sozialforschung e. V., 2013, S. 24.

③⑰Robert Berdahl, "Conservative Politics and Aristocratic Landholders in Bismarckian Germany", The Journal of Modern History, 1972, Vol. 44(1), p. 8.

③⑱"14. April 1856 Betreffend die Landlichen Ortsobrigkeiten in den sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie", in Preuß. GS, 1856, S. 354.

③⑲Albrecht Goeschel, Gesellschaftsordnung, Wirtschaftsweise, Raumgliederung und Staatsgewalt: Anmerkungen zur Entwicklungsgeschichte der Polizei in Deutschland, S. 25.

③⑳Conrad Bornhak, "The Local Government of Country Communities in Prussia", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 3(Jan., 1893), p. 3.

③㉑Bernd Sösemann, Gemeingeist und Bürgersinn, S. 87; Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 185.

③㉒二元制君主立宪制,又称半君主立宪制(Semi-constitutional Monarchy),是封建国家在效仿资本主义国家政治制度中形成的过渡性政体形式。在普鲁士,这种“介于专制主义与议会主义之间的立宪君主制的国家形式”是由1850年宪法正式确立的。参见邢来顺:《德国通史·第四卷》,南京:江苏人民出版社,2019年,第136页。

③㉓自由派的社会基础主要是信奉自由主义的工商业资产阶级、手工业者和知识分子。其政治代表主要包括进步党(Fortschrittspartei)、自由意识联盟(Freisinnige Vereinigung)、自由联盟(Liberale Vereinigung)、进步人民党(Fortschrittlichen Volkspartei)等左翼自由派(Linksliberale)和民族自由党(Nationalliberale Partei)人。

③㉔县辖区是指普鲁士县级行政区内由单个或多个乡镇和庄园区组成的行政单位,由1872年普鲁士东部《县级条例》创设,至1945年被废除。

③㉕"Neunte Sitzung am 29. November 1890", in Sten. Ber.

AH, 1890/1891, bd. 1, Berlin: Moeser Buchdruckrei, 1891, S. 201.

⑤⑤ Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 192.

⑤⑥ Eiji Ohno, "Modernization and Local Self-Government in Prussian Germany Gutsbezirke(Manorial Districts)and Their Dissolution", Kyoto University Economic Review, Vol. 50, No. 1/2 (APRIL-OCTOBER 1980), p. 8.

⑤⑦ "Neunte Sitzung am 29. November 1890", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 1, S. 201-202.

⑤⑧ Deanna Nebert, "Selection Criteria for 'Landrate' in the Eastern Provinces of Prussia, 1865-1905", Dissertation of Indiana University, 1996, pp. 70-71.

⑤⑨ Wilhelm Lette, Zur Reform der Kreisordnung ländlichen Polizeiverfassung, Berlin: Lüderitz, 1867, S. 76-92.

⑥① "Sechste Sitzung am 19. Oktober 1889", in Sten. Ber. AH, 1889, bd. 1, Berlin: Moeser Buchdruckrei, 1889, S. 110.

⑥② "Dreiundzwanzigste Sitzung am 19. November 1869", in Sten. Ber. AH, 1869, bd. 1, S. 640.

⑥③ "Dreiundzwanzigste Sitzung am 19. November 1869", in Sten. Ber. AH, 1869, bd. 1, S. 644.

⑥④ "Nr. 4", in Hauses der Abgeordneten Hrsg., Sammlung, Sämmtlicher Drucksachen des AH aus der X. Legislatur-Periode, III, Session., 1869, Berlin: Moeser Buchdruckrei, 1870, S. 18.

⑥⑤ "Vierte Sitzung am 4. November 1880", in Sten. Ber. AH, 1880/1881, bd. 1, Berlin: Moeser Buchdruckrei, 1881, S. 42.

⑥⑥ "Fünfte Sitzung am 9. November 1880", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 1, S. 58.

⑥⑦ "Neunte Sitzung am 29. November 1890", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 1, S. 205.

⑥⑧ "Nr. 7", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, suppl. 1, Berlin: Moeser Buchdruckrei, 1891, S. 258.

⑥⑨ "Sechste Sitzung am 19. Oktober 1869", in Sten. Ber. AH, 1869, bd. 1, Berlin: Moeser Buchdruckrei, 1870, S. 141.

⑥⑩ "Neunte Sitzung am 29. November 1890", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 1, S. 205.

⑦① "Fünfte Sitzung am 16. Oktober 1869", in Sten. Ber. AH,

1869, bd. 1, S. 72.

⑦② "Neunte Sitzung am 29. November 1890", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 1, S. 213-214.

⑦③ "Sechsendsechzigste Sitzung am 11. April 1891", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 4, Berlin: Moeser Buchdruckrei, 1891, S. 1675.

⑦④ "Zehnte Sitzung am 1. Dezember 1890", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 1, S. 242-243; "Sechsendsechzigste Sitzung am 11. April 1891", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 4, S. 1669.

⑦⑤ "Sechsendsechzigste Sitzung am 11. April 1891", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 4, S. 1670-1671.

⑦⑥ "Sechsendsechzigste Sitzung am 11. April 1891", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 4, S. 1672.

⑦⑦ "Sechsendsechzigste Sitzung am 11. April 1891", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 4, S. 1670-1671.

⑦⑧ Eiji Ohno, "Modernization and Local Self-Government in Prussian Germany Gutsbezirke(Manorial Districts)and Their Dissolution", Kyoto University Economic Review, Vol. 50, No. 1/2 (APRIL-OCTOBER 1980), p. 20.

⑦⑨ "Fünfte Sitzung am 16. Oktober 1869", in Sten. Ber. AH, 1869, bd. 1, S. 70.

⑦⑩ "Fünfte Sitzung am 16. Oktober 1869", in Sten. Ber. AH, 1869, bd. 1, S. 81-85.

⑧① "Fünfte Sitzung am 16. Oktober 1869", in Sten. Ber. AH, 1869, bd. 1, S. 75-77, 80.

⑧② "Vierte Sitzung am 4. November 1880", in Sten. Ber. AH, 1880/1881, bd. 1, S. 48; "Zehnte Sitzung am 1. Dezember 1890", in Sten. Ber. AH, 1869, bd. 1, S. 247.

⑧③ "Zehnte Sitzung am 1. Dezember 1890", in Sten. Ber. AH, 1869, bd. 1, S. 254.

⑧④ "Vierundsechzigste Sitzung am 9. April 1891", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 4, S. 1608.

⑧⑤ "Zehnte Sitzung am 1. Dezember 1890", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 1, S. 246-47.

⑧⑥ "Vierundsechzigste Sitzung am 9. April 1891", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 4, S. 1612.

⑧⑦ "Vierte Sitzung am 4. November 1880", in Sten. Ber. AH, 1880/1881, bd. 1, S. 37.

⑧ "Neunte Sitzung am 29. November 1890", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 1, S. 215; "Siebzehnte Sitzung am 11. November 1869", in Sten. Ber. AH, 1869, bd. 1, S. 93.

⑧ Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 204.

⑨ "Vierundsechzigste Sitzung am 9. April 1891", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 4, S. 1616–1617.

⑩ "Neunte Sitzung am 29. November 1890", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, bd. 1, S. 203.

⑪ Robert Berdahl, "Conservative Politics and Aristocratic Landholders in Bismarckian Germany", The Journal of Modern History, 1972, Vol. 44(1), p. 11.

⑫ Heinrich Schulthess, Hrsg., Schulthess' Europäischer Geschichtskalender 1891, München: Beck, 1892, S. 93, 98.

⑬ Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 196.

⑭ Conrad Bornhak, "The Local Government of Country Communities in Prussia", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 3(Jan., 1893), p. 7.

⑮ Hans-Jürgen Lange, Hrsg., Die Polizei der Gesellschaft: Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003, S. 34.

⑯ Deanna Nebert, "Selection Criteria for 'Landrate' in the Eastern Provinces of Prussia, 1865–1905", Dissertation of Indiana University, 1996, S. 71–73, 77, 79, 140.

⑰ Hans Hausserr, "Reviewed Work(s): Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen by Heinrich Heffter", Archiv des öffentlichen Rechts, Vol. 77(N. F. 38), No. 4(1951/52), S. 501–507.

⑱ Conrad Bornhak, "The Local Government of Country Communities in Prussia", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 3(Jan., 1893), p. 8.

⑲ Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 3(58)Jena, 1892,

S. 243.

⑳ Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 188.

㉑ Christian Treffer, "Zur Entwicklung der Kommunalen Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert", Der Staat, 1996, Vol. 35(2), S. 265.

㉒ Christian Treffer, "Zur Entwicklung der Kommunalen Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert", Der Staat, 1996, Vol. 35(2), S. 270.

㉓ Hans-Heinrich Stickel, "Unterschiedliche Wege zur Modernen Kleinstadt: Die Stormarner Landgemeinden Glinde und Reinbek im Kaiserreich Zwischen 1892 und 1914", Dissertation der Universität Hamburg, 2007, S. 104–105.

㉔ "Nr. 7", in Sten. Ber. AH, 1890/1891, suppl. 1, S. 253.

㉕ "Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie", in Preuß. GS, 1891, Berlin: Amt, 1891, S. 233–235.

㉖ Robert Berdahl, "Conservative Politics and Aristocratic Landholders in Bismarckian Germany", The Journal of Modern History, 1972, Vol. 44(1), p. 10.

㉗ Conrad Bornhak, "The Local Government of Country Communities in Prussia", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 3(Jan., 1893), p. 16.

㉘ Deanna Nebert, "Selection Criteria for 'Landrate' in the Eastern Provinces of Prussia, 1865–1905", Dissertation of Indiana University, 1996, S. 71–73, 80.

㉙ Lysbeth W. Muncy, "The Prussian Landräte in the Last Years of the Monarchy: A Case Study of Pomerania and the Rhineland in 1890–1918", Central European History, Dec., 1973, Vol. 6, No. 4(Dec., 1973), p. 302.

㉚ Robert Berdahl, "Conservative Politics and Aristocratic Landholders in Bismarckian Germany", The Journal of Modern History, 1972, Vol. 44(1), p. 10.

㉛ Lysbeth W. Muncy, "The Prussian Landräte in the Last Years of the Monarchy: A Case Study of Pomerania and the

Rhineland in 1890–1918", *Central European History*, Dec., 1973, Vol. 6, No. 4(Dec., 1973), p. 307.

⑪② Conrad Bornhak, "The Local Government of Country Communities In Prussia", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 3(Jan., 1893), p. 7.

⑪③ Eiji Ohno, "Modernization and Local Self-Government in Prussian Germany Gutsbezirke(Manorial Districts)and Their Dissolution", *Kyoto University Economic Review*, Vol. 50, No. 1/2 (APRIL–OCTOBER 1980), p. 20; "Rückblicke. Zur Geschichte der Kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland", in Hellmut Wollmann, Roland Roth, Hrsg., *Kommunalpolitik Politisches Handeln in den Gemeinden*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2013, S. 29.

⑪④ "Zehnte Sitzung am 1. Dezember 1890", in *Sten. Ber. AH*, 1890/1891, bd. 1, S. 231.

⑪⑤ Eiji Ohno, "Modernization and Local Self-Government in Prussian Germany Gutsbezirke (Manorial Districts) and Their Dissolution", *Kyoto University Economic Review*, Vol. 50, No. 1/2 (APRIL–OCTOBER 1980), p. 21.

⑪⑥ Peter Molt, *Der Reichstag vor der Improvisierten Revolution*, Köln & Opladen: Westdt. Verl., 1963, S. 119.

⑪⑦ "Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen", in *Preuß. GS*, 1872, Berlin: Amt, 1872, S. 669–670; "Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie", in *Preuß. GS*, 1891, S. 270.

⑪⑧ "Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen", in *Preuß. GS*, 1872, S. 670; "Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie", in *Preuß. GS*, 1891, S. 271.

⑪⑨ Eiji Ohno, "Modernization and Local Self-Government in Prussian Germany Gutsbezirke (Manorial Districts) and Their

Dissolution", *Kyoto University Economic Review*, Vol. 50, No. 1/2 (APRIL–OCTOBER 1980), p. 13.

⑪⑩ Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 209.

⑪⑪ "Siebenundfünfzigste Sitzung am 26. April 1912", in *Ber. AH*, 1912/1913, bd. 4, Berlin: Preußische Verlagsanstalt, 1912, S. 4650–4654.

⑪⑫ Robert Berdahl, "Conservative Politics and Aristocratic Landholders in Bismarckian Germany", *The Journal of Modern History*, 1972, Vol. 44(1), p. 9–10.

⑪⑬ "Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie", in *Preuß. GS*, 1891, S. 249; "Landgemeindeordnung für die Provinz Schleswig–Holsteinvom", in *Preuß. GS*, 1892, Berlin: Amt, 1892, S. 170–171.

⑪⑭ Edgar Loening, "Landgemeinden und Gutsbezirke", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 3(58)Jena, 1892, S. 220.

⑪⑮ Hans-Heinrich Stickel, "Unterschiedliche Wege zur Modernen Kleinstadt: Die Stormarner Landgemeinden Glinde und Reinbek im Kaiserreich Zwischen 1892 und 1914", *Dissertation der Universität Hamburg*, 2007, S. 103, 105.

⑪⑯ 在英国,1888、1894年《地方自治法》和1894年《乡村区议会选举条例》(Rural District Councillors Election Order, 1894)不仅实现了全国统一的乡村自治,而且在郡和乡村堂区都已建立成年男子选举人一人一票的普选制。参见 Alexander Macmorran, ed., *The Local Government Act, 1894: With an Introduction, Appendix, and Index*, London: Shaw, 1896, p. 341. 在法国,1884年《市政法》(La Loi Municipale du 5 Avril 1884)第14条也规定,乡镇议员由选民直接选举产生。参见 Albert Faivre, *La Loi Municipale du 5 Avril 1884, Avec Commentaires*, Paris: Derveaux, 1884, p. 9.