

### 在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

2014年劳务派遣市场调查问卷

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 人事管理

## 德国高级公务员培训（上）

2014-11-14 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2014-11-12

**摘要:** 德国高级公务员培训最主要的特点是分权化和碎片化。德国没有全国性的精英学校、学院或大学。德国没有专门负责公务员录用和培训的中央机构或部门,也不存在文官委员会和管理人事、培训和开发方面的全面政策。联邦政府内部适用部门自治的宪法原则,联邦各部门在其权限范围内录用和培训自己的员工。虽然,公共政策制定的日益复杂化和专业化特点以及近几十年来不同的改革浪潮(新公共管理、电子化政府等)对法律的变动和传统的学术背景、不同培训机构提供的课程产生了一定影响,但实际上并没有真正改变部长级官员的全面录用和培训政策。未来高级公务员的典型培训方式仍是以“在职”的方式进行,通常是一些接近政治领域的职位,如做部长或国务秘书的私人助理,或通过为国会党团、国会委员会做临时工作的方式进行。

**关键词:** 高级公务员培训, 专业化, 德国

### 一、引言

“通才”是德国联邦各部行政管理中高级公务员的理想领导者形象。从“通才”的角度来说,公务员的职业资格并非主要基于专业政策技术,而是建立在联邦政府各个领域要求的全面能力基础上。传统上,在德国的政治行政系统内,只有颇有资质的律师能一步步从他们长期的公务工作中获得这些领导能力。当他们在内阁政府中获得第一份高级职务(如部门首脑、国务秘书)时,通常已年届50,在多达12个不同的公共行政职位任职过。然而,近些年越来越多高层职位从外部录用领导者,从而增加了这些领导职位的其他领域(如私人公司、工会、利益集团甚至学术界)的经验。尽管德国公务员的晋升与功绩原则高度相关,但德国并没有公务员录用、培训的中央机构或部门,也没有文官委员会和管理人事、培训和开发的全面政策。此外,因为内阁部门中已建立“政务官”制度,也因为纳粹独裁的经历,认为高级公务员职位“不关乎政治,只关乎管理”的观念在德国从未得到认可。相反,内阁机构的高度政治化得到宽容,以政党政治立场或基本政治倾向作为“政务官”的选择标准被广泛接受。以这些有明显冲突的观察(即功绩制官僚与政治化之间的矛盾)为起点,本文主要介绍德国联邦政府中高级公务员培训的历史、文化积淀和近期发展。

### 二、德国政治一行政系统的结构特点

本节的第一部分我们将概括德国政治系统和执政府结构的主要特点,第二部分关注的焦点是德国的部长—官僚的关系。

#### (一) 政治结构全局和执政府的结构

德国是联邦议会民主制国家,由16个州组成,联邦和州层面的立法与行政关系的主要特点是一样的。议会由民选产生,联邦和州层面的任期分别为四年和五年。联邦政府首脑称为总理,由联邦国会中权力最大的众议院选举产生,联邦总理可以任命或解散联邦政府的其他成员(联邦各部部长)。各州政府首脑即州长(与联邦层面一样)也需获得州议会的多数支持,并有权任命和解散州政府各部部长。联邦总理和各州州长通常统领联合政府。与州层面的一院制议会不同,联邦立法机构是两院制的,由众议院和参议院组成。联邦众议院作为最高权力机关,由德国民众直接选举产生,而参议院通常只是各州政府在联邦层面的代表。联邦参议院必须通过所有对州政府职责有影响的联邦法律,也正因为州政府几乎承担了所有的管理工作,所以参议院在联邦立法过程中有很大的发言权。

德国政治一行政系统的核心特点之一就是部长负责制的宪法原则。根据这一原则,各部部长对其部门和/或其下属机构的所有事务负责。在德国,联邦和州层面的各部通常只有一位首长,而政府首脑决定部的数量和各部政策职责。自1949年德意志联邦共和国建立以来,联邦部的数量在13~19个范围内变化。尽管所有的法律和重要的政策项目必须得到内阁多数成员的同意(内阁原则),并且联邦基本法规定联邦总理决定并对总体的政策方针

负责,但与其他国家相比,德国的各部部长仍具有更大的权力(Hustedt&Tiessen, 2006: 24)。各部部长在其部门和政策领域内有独立领导的权力,因此他们并不服从于政府首脑,并且在部门内部事务的具体操作上也受其指导。德国的各部部长是内阁成员,通常是某一政党的成员并曾担任党内要职。大多数部长在其任期内是国会成员或寻求机会在下一届普选中进入国会(Kaiser&Fischer, 2008: 144)。

德国联邦各部的内部组织是典型的官僚制组织,即终身任职、书面沟通、法律导向、严格的层级制,因此线性组织占主导地位。这些组织特点在联邦政府的所有部门极为常见。部门中中层级较高的行政职务通常由所谓的“政务官”(Politische Beamte)担任,他们服务于部长的要求,且根据联邦公务员法可以随时解任而无须申明原因。德国的“政务官”制度和“政治退任”传统可以追溯到19世纪中期。这一时期的普鲁士引入公务员终身制原则,意味着除非公务员有民事违法行为,否则不得解任。这一规定引发了一个问题,即如何限制公务员的权力,尤其是保证君主和高级官僚之间的“和谐”程度。于是,普鲁士在1849年引入一项新规定,即首次列举出国家行政中的高层职位,并规定国王可以随时解散这些职位上的公务员。在接下来的几十年,德国的很多省都引入了“政务官”职位并在1871年普及到全国(Schunke, 1973)。现今,德国联邦政府层级最高的两大职位,即国务秘书(Bemete Staassekretare)和部门首长(Ministerialdirektoren)都是政务官。因此,联邦各部的下属部门和机构的领导者同职位更低的公务员一样,都是终身制的职业公务员。

## (二) 部长-官僚关系 (ministerial-mandarin relations)

政治-行政的关系已不是学术研究兴趣的新话题。一个多世纪以前,伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)和马克斯·韦伯(Max Weber)曾研究过这一问题并发展出颇具影响力的理论思想。威尔逊的政治-行政两分模型假设,在民主政治系统内可以将官僚与政治家进行角色分立,但他也指出,“尽管公共行政者(官僚)认为自己比其名义上级(政治家)更有能力,但他们在遵循指令方面存在职位的模糊性”(Peters, 2009: 9)。韦伯强调了政治家对官僚的依赖是因为其具备两种知识,即官僚更好的专业知识(Fachwissen)和官僚对公共行政运行的程序和制度方面的知识(Dienstwissen)。然而,韦伯将官僚和政治家在工作、基本价值、观点方面的分立描述成根深蒂固的。

从20世纪后半叶起,威尔逊和韦伯的政治-行政关系描述中固有的工具主义概念遭到了实证研究的质疑(Mayntz&Scharpf, 1973; Smeddinck&Tils, 2002; Döhler, 2007)。针对这一话题,美国的政治科学家吉尔·阿伯柏氏(Joel Aberbach)、罗伯特·普特南(Robert Putnam)和伯特·洛克曼(Bert Rockman)首先进行了全面的比较实证研究,即精英比较研究(CESI)。1969-1973年,他们针对角色知觉、工作任务和政治偏好采访了七个西方民主国家(美、英、法、德、瑞、意、荷)约1300位高级官僚和政治家。为了探索不同国家间政治-行政关系的区别,他们发展出四种角色形象分类:角色形象I,即马克斯·韦伯和伍德罗·威尔逊假设的官僚与政治家严格的能力分立;角色形象II、III和IV则从不同程度上假设官僚和政治家都参与政策制定的过程。角色形象IV认为两者共同参与的程度最高,认为官僚和政治家都参与公共政策制定的各种工作(如思想阐明、利益协调、政策制定等)。这一边界模糊、混杂的形象受到了不同国家的实证研究启发,如加拿大中央结算机构作为中央机构扩充其影响力(Compell&Szablowski, 1979),美国总统行政办公室或德国总理府增加员工数[见Knoll(2004)文中举例]等。

作为德国案例研究的结果,角色形象III假设高级官僚参与政策制定和利益协调过程,但“在社会危机比较尖锐或大的改革发生时,公务员对政策制定的影响被消减甚至完全消失(Aberbach. etc., 1981: 15)”——这被认为是对德国政治-行政关系最恰当的描述。尽管官僚在政策制定过程中的参与度以及“功能政治化”

(Derlien&Mayntz, 1989)的程度都很高,但实证研究表明,政治家和高级公务员的职业发展类型有明显的区分。官僚转变为政治家的可能性与政治家退回到行政职位的可能性都很低。通常,在完成大学法律考试后,他们(行政官僚工作前)中的大多数直接开始从事州或联邦公共事务工作,然后层层升职,在50岁左右成为行政领导者,而政治家在成为职业政治家之前通常有其他部门的职业经历,如律师或教师等。

德国政治系统一个重要且突出的特点就是从最低级别到最高级别的所有公务员都可以成为政党的一员,并且经常如此。通常公务员的政党身份在部门和机构为人所知,有些部门内的政党成员甚至被组织进入专门的政党团体(又名战斗小分队, Betriebskampfgruppen)。允许公务员(甚至士兵)加入政党是共和国开国者从魏玛共和国的失败以及纳粹德国的经验中汲取的教训之一。德国不关心政治并且反党教条盛行,许多公务员决然反对民主、支持右翼政治家及其思想,甚至在后来的德国纳粹党罪行中扮演了重要角色,1933年德国成为一党独裁国家后,许多人确实加入了纳粹党。因此,公务员应不关心政治、保持中立、只对公共利益感兴趣的思想绝不可信。根据一位自由宪法律师引用的名言,不关心政治的公务员只是“威权主义国家活生生的谎言”(Radbruch, 1930)。

因此,德国更希望他们的公务员表明其政治立场而非躲在对政治不感兴趣这一虚伪面纱之后。但这并不意味着德国所有的公务员都是政党成员,只不过是说成为政党成员是合法的且合理表达其政治观点的方式。同时,从一开始就很明确的是政务官通常属于执政党成员。

对联邦行政精英的实证研究表明,在录用机制、角色知觉以及联邦各部的高级公务员态度方面均表现出高度连续性(Derlien&Mayntz, 1989; Derhen, 2003; Schwanke&Ebinger, 2006; Derlien, 2008)。但近十年来,确实发生了一些变化:

(1) 政党政治化,即高层官僚中党员的比例以及党派关系对部长级官员晋升的重要性在1970-1990年间都有

所上升 (Derlien, 2003)。与各部负责人相比, 国务秘书通常更多是政党成员, 且高级官僚更多的是支持执政党 (Bogumil等, 2012: 161)。与以往相比, 现今当新政府执政时政务官往往会被替换 (Schwanke&Ebinger, 2006: 241)。

(2) 传统上, 德国高级公务员职位通常被男性包揽, 比如, 1949-1999年, 联邦各部所有国务秘书职位中仅有1.7%由女性担任, (Derlien, 2008: 297)。从20世纪90年代末开始, 高级行政职位中女性所占比例虽仍保持较低水平, 但比重有所增长, 2013年国务秘书中女性比例达11% (BMI, 2011: 17-18)。

(3) 律师在高级公务员中的比例逐渐下降: 1954年伯恩的高级行政职位中77%由律师担任, 1984年这一比例降为64% (Derlien, 1990), 如今进一步下降到52%。

(4) 在职业类型方面, 值得一提的是, 尽管传统的公务员职业仍有其重要意义, 但联邦各部越来越多的高级公务员都有在政治部门任职的经历。他们通常不是以当选国会成员的身份而是作为专业人员为政党和 / 或国会工作 (Jann&Veit, 2010)。此外, 有“两部门职业经历”的高级官僚和在部门内流动的国务秘书所占的比例都略有上升。最后, 某些实证结果表明外部录用在高级行政职位方面有其重要意义。

在马克斯·韦伯时代, 提供政策建议是官僚的特权。但在过去的几十年, 德国和其他的西方民主国家一样, 竞相提供政策建议的行动者数量大大增加。也正因为外部“智库”、学界政策建议、正式政策评估或科技进步的重要性日渐凸显, 政策咨询系统变得更加多元化。现今, 不同的政策建议行动者, 如政府研究机构、固定的科学咨询机构、专门委员会、智库或咨询公司等有力地补充 (有时甚至替代) 了各部门的政策专业知识和技能。

然而, 德国与其他国家不同, 在全球化、欧洲化、媒体逻辑对政治有重要影响且国家政府对官僚作为专业技能的唯一提供者的依赖性逐渐减少的条件下, 政策制定不断变化的需求并没有导致政府部门正式结构的巨大改变。在奥地利或法国, 线性行政的政策咨询功能部分地传递到了内阁, 英国的政策咨询者也发挥了重要作用, 但在德国并没有相应的发展, 因为德国的高级公务员 (即定义中的政务官) 有自己可信赖的政治专家 (一种完美的委托一代理关系, 因为这些专家可以被随时解散而无须阐明原因)。尽管有证据表明部长的私人办公室, 即所谓的“Leitungsbe-reich” (领导区域) 在近些年日益发挥重要作用, 但政务官并没有必要再配备“特别顾问”或“政治顾问” (Hustedt, 2013)。

总之, 德国联邦各部的部长-官僚关系的特点有两方面: 一方面表现为, 二者在政策制定方面紧密合作、高层官僚的高度功能化和政党政治化; 另一方面, 政治家与官僚在职业类型方面又有明确的区分。然而, 外部录用和官僚在政治领域的职业经历似乎表明了一些变化。值得注意的是, 这些变化在州政府层面更为先进, 州政府很多部长都有公务员职业背景, 并且很大比例的高级公务员曾经作为专业人员为政党、国会工作过, 或作为当选的政治家在政治领域工作过。

作者: 维尔纳·雅恩 西尔维娅·维伊特 译者于溯阳 来源: 《公共管理与政策评论》2014年第3期

声明: 凡本网注明“来源: XXX”的文/图等稿件, 系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的, 文章内容仅供参考, 并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>> 返回](#)

#### 新闻评分

#### 相关新闻

- 德国高级公务员培训 (中) 2014-11-14
- 德国高级公务员培训 (下) 2014-11-14
- 《第一资源》约稿函 2014-11-14
- 中国人事科学研究院《前瞻与思考》征稿启事 2014-11-14
- 《第一资源》征订单 2014-11-14
- 赵宁 蔡学军 范巍: 求解非公领域职称评价难题 2014-10-31
- 吴帅: 从政府主导转向市场发力 2014-10-31
- 吴帅: 府际关系视野下的我国海外引才政策同质化研究 2014-10-31