

德国的公务员制度及对我国的启示

张 昱

(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

摘 要: 德国公务员管理体系在整个欧洲国家中处于优先水平, 并具有一定意义的代表性。对德国公务员体系的考试录用、薪酬管理、职务晋升、考核培训和监督管理等方面的研究, 以及与我国公务员管理体系的比较分析, 对于进一步提高我国公务员管理水平具有十分重要的意义。

关键词: 德国; 公务员; 公务员制度

中图分类号: G327.516; C962 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2015.09.012

德国作为欧洲的领军国家, 在当前欧洲经济总体形势持续低迷的情况下依然保持了相对强劲的发展态势, 这与德国政府良好的公共管理水平和政府决策能力是分不开的。德国公共管理部门的高效运转, 得益于其高素质的国家公务员队伍。德国公务员制度起始于 1714 年威廉一世制定的任用法官必须通过考试录用制度, 1919 年魏玛宪法确立了德国的公务员制度, 二战后, 德意志联邦共和国陆续颁布《联邦公务员法》等一系列法规, 形成了一套比较完整的现代公务员制度。通过对德国的公务员制度的学习研究, 对于完善我国的公务员制度体系具有一定的借鉴意义。

1 德国的公务员制度

1.1 基本情况

德国公务员数量多, 覆盖面广, 是德国社会的中坚力量之一。从数量上看, 目前德国共有公务员约 450 万人, 大致占到全国 8 200 万人口的 5%、占到其全国 3 000 万劳动人口的 15%, 其中联邦政府公务员约为 52 万、州政府公务员约为 195 万、城镇公务员约为 129 万、其他约 78 万, 在德国州政府和城镇工作的公务员占到了德国公务员队伍的 70% 以上。

德国公务员涵盖范围较广, 不仅包括政府工作人员、事业单位人员, 还包括大学教授、讲师、科研人员、中小学教职工等, 而政治官员一般不包括在公务员范围内。政治官员随执政党的更替而去留, 公务员则不受执政党更替的影响。

德国公共管理机构工作人员分为公务员和政府雇员两大类。二者的法律依据不同, 公务员管理的法律依据是《联邦公务员法》等公法, 而政府雇员管理的依据则是《联邦雇员劳动合同法》等私法, 公务员与国家关系的理论基础是国家忠诚和特权关系理论, 政府雇员与国家之间是聘任性质的劳动关系。公务员不享有罢工、结社权, 而政府雇员则享有罢工、结社权, 可通过工会组织与政府谈判。从工作性质来看, 公务员通常担任领导职务, 而政府雇员更多的从事专业性强的法律、技术职务等, 另外, 政府可聘用部分工人从事纯事务性、辅助性工作。公务员一般是终身制, 而政府雇员的雇佣关系可依合同约定解除。

1.2 考试录用制度

德国政府的公务员, 主要是从具有本国国籍的大学、高中和中学毕业生中考试录用, 而政府雇员则不限国籍。德国制定了《公务员考试的基本框架》, 用来规范公务员的考试录用程序。考试录用程序通

作者简介: 张昱 (1981—), 男, 硕士, 工程师, 主要研究方向为科技信息管理和科技政策。

收稿日期: 2015-07-15

常为笔试、面试、入岗前培训、试用等环节。

公务员的招录采取公开招考的方式进行,其工作程序一般是由人事部门按照职位空缺实际情况,面向社会公布招考职位。在此同时,成立公务员调配委员会。委员会首先要根据匿名的个人档案按比例挑选出一定数量的候选人。在个人档案挑选完成后,进行统一笔试,笔试一般按照 1/10 的比例优选。在笔试后,胜出的 1/10 的候选人要参加大约半时的面试。面试需要组成另外的委员会,该委员会一般包括人事部门干部和用人单位各个部门的代表。面试通过后,候选人即进入试用期。有些专业性部门,除进行笔试及面试外,还要接受培训,培训合格者才能转入试用期。公务员试用期一般是两到三年,依据岗位的类别和性质而定。在试用期内,候选人要在多个部门实习,而每个部门都要对他的表现进行评价,如果所有的评价都比较好,就可以终止实习期,进行任用。如果评价不好,可以再延长一年。如果仍不能获得积极评价,就会被淘汰。试用合格者则被政府终身录用,正常情况下直至退休。

1.3 薪酬制度

德国公务员薪酬晋升制度比较完善,《联邦薪俸法》使公务员的薪酬晋升实现了法制化和制度化。按法律规定,公务员工资被划分为行政公务员和军人工资系列、教授和助教工资系列、法官和检察官工资系列三大系列,工资等级则按照 A 级、B 级、R 级和 C 级进行划分。A 级是一种变动工资标准,它分 16 个等级,可以定期升级,适用于从低级到高级的所有公务员。而 B 级是一种固定工资标准,共分为 11 级,每级不分等,主要适用于官员。

德国公务员的工资实行级别工资制,工资由职务级别及所处该级别的档次决定。以适用 A 级工资标准的公务员为例,行政级别分为初级、中级、中高级和高级四个职务层次,共 16 级,12 个档次。A1-A5 为初级,A5-A9 为中级,A9-A13 为中高级,A13-A16 为高级,其中,A5、A9、A13 为过渡级别。公务员的级别高低由其任职决定,档次则与在该级别工作年限有关,随工作年限提升,12 个档次增长的办法是,1~5 档为每 2 年增长一档;6~9 档为每 3 年增长一档;10~12 档为每 4 年增长一档。对于每个公务员来说,即便纵向的职务级别得不到晋升,横向的职务档次也会不断增长的,其工资水

平依然可以得到较高增长。

除基本工资外,德国公务员享有的津贴和福利种类较多,包括职务和岗位津贴、特殊负担津贴、社会保险福利、年休度假费和残疾特殊照顾等。总体来说,公务员享受的福利津贴比较优厚,政府也尽量利用福利津贴来调整不同地区或职级公务员的工资差异,以求达到平衡的目的。为了避免相同职务的公务员由于家庭负担的不同造成生活水平相差过大的问题,针对生活在不同消费水平地区的公务员,德国政府设置了家庭津贴,其具体金额根据公务员的家庭状况确定。家庭津贴的计算方法体现两个原则:一是家庭赡养负担越重,给付金额越高。比如生育 1 个及以上孩子,政府给予每个孩子每月均有补贴;二是工资级别越高,津贴也越高。针对不同的岗位状况,德国政府用岗位津贴来缩小联邦公务员与地方公务员的工资差距。大部分公务员都可以领取一般岗位津贴,其数额根据基本工资确定。而针对工作条件恶劣的岗位,政府会发放特殊岗位津贴。

公务员需缴纳工资税、宗教税、团结税等税费,但不用缴纳养老保险金,退休养老金全部由国家财政支付,政府雇员则等同企业员工。德国公务员男女退休年龄是一致的,已由之前的 65 周岁延长至 67 周岁,以缓解劳动力不足、养老金短缺的问题。公务员退休金根据工龄长短而定,最高退休金为退休前最后一年工资的 75%,工龄满 40 年的公务员可领取最高退休金,工龄不足 40 年的按一定比例递减。

德国公务员的工资在社会上属中上水平,但由于稳定性较高,公务员这个职业在德国等同于“铁饭碗”,同样受到求职者的青睐。

1.4 职务晋升制度

德国公务员制度对不同任职级别具有严格规定,实行职位分类制,不同职类的职位对教育培训程度的要求不同。初级公务员应具备初中文化水平,有六个月或一年的试用期;中级公务员应具备中等专业学校文化水平,再经过两年针对性培训;中高级公务员应具备高文化水平或三年高等专科学校毕业,约需三年半试用期;高级公务员应具备大学以上文化水平,需三年试用期。

公务员的晋升主要通过上级领导任命和竞争

上岗两种方式。大多数的公务员晋升是以上级领导任命的方式为主，公务员到了一定的任职期限，按照管理规定，由公务员的主管领导根据其日常表现提出新的任命。竞争上岗，则是当干部职位出现空缺时，通过公开选拔考试的方式，由空缺职位主管领导择优选拔任命。此外，德国公务员通过不断进修，提高学历也是晋升等级的重要方法，德国公务员享有脱产培训的权利，培训期间政府给予一定的培训补助。

随着公务员制度的改革与完善，德国公务员的职位观开始有些转变，担任高职级的公务员，如工作能力不足或精力不济，可以从原岗位退下来，担任较低职务，初步解决了干部能上不能下的问题，公务员干部队伍走上了良性循环的轨道。

1.5 考核制度

德国联邦和各州公务员法规定要对公务员进行考核评估，但各级政府、各部门在公务员考核方面的方式不同，有的执行定期考核，有的仅对需晋升和调转岗位的人员开展专项考核评估；有的一年考核一次，有的几年一个周期考核一次；有的通过评分开展考核，有的通过划分等次开展考核。

德国公务员考核评估的结果与晋级、工资和奖励并不直接挂钩，对人事部门和主管领导而言，考核的目标主要是激发被考核人员的潜能，对被考核人是否能够胜任现有的工作进行评价，并对其今后的事业发展进行有效预测，对于被考核的人员，考核结果是对自身问题的一次准确检视。考核的内容分为工作绩效考核和综合能力测评两方面。工作绩效考核主要包括对工作的责任感、态度、工作成效和完成效果、使用方法以及具备的专业能力等方面，主要评价是否胜任现有工作。综合能力测评主要包括判断决策水平、沟通交流能力、抗压能力、创新思维、学习能力等，主要预测其未来职位发展方向。

考核工作由人事部门组织，考核程序一般为首先由主管领导与被考核人谈话，被考核人对自己做出评价，主管领导出具书面考核意见，然后上级领导对考核是否合规及考核意见作出审查。被考核人如对考核结果有疑义，可在一个月内到人事部门申诉或直接到行政法院上诉。

1.6 培训制度

德国高度重视公务员培训，在《联邦基本法》

和《联邦公务员法》中对公务员接受培训的权利和义务做出了明确规定，各州也结合实际制定了相应的法规。联邦及各州均成立了行政学院或行政管理专科学校等培训机构，坚持依法培训。

德国公务员的能力培训贯穿整个公务员管理体制。主要包括录用、转任、晋升等培训，以及在岗培训，形成了能力培训—能力评估—就职，能力再培训—能力再评估—晋升这样的良性循环机制。德国提出了阶梯能力培训计划，对初任公务员，偏重技术能力培训，对中级公务员，主要是对领导管理行为的能力培训，对中高级领导人，主要培训领导的成就欲与个性，运用心理学理论与技术发挥领导潜能，对高级领导人，则进行特殊知识培训，提供其决策的咨询。从培训目的来看，培训与公务员的评估任用及个人发展紧密结合，确保能力与岗位匹配，从培训方式来看，重视学员实践能力的提高，采用务实的教学内容，运用互动沟通的教学方式，建立专兼职结合的教师队伍。

1.7 监管制度

德国各级政府依据《联邦基本法》和《联邦公务员法》对公务员进行严格的管理，法律规定了公务员的权责和行为准则。对公务员的监督主要来自三个方面，一是内部监督，主要是上级对下级的监督；二是审计部门的外部监督，包括收入申报、财产审计、公务审计等；三是新闻媒体及公众的监督。

同时，德国政府为了确保执法的公正性，从制度上，德国公务员如果兼职需要经过备案。公务员在服务期间，每年都要与所在单位签订一份“廉政合约”，承诺廉洁奉公。为了防止腐败，德国还实行轮岗制度，政府官员（包括反贪工作人员）5年必须轮岗交流，对容易滋生腐败的建设、规划、医药等部门则将轮岗间隔缩短为3年，此举有效地降低了贪污腐败的可能性。

德国公务员（含退休公务员）如被发现违反义务或拒不履行义务，将受惩戒，主要包括警告、罚款、降薪、降职、免职等。

2 德国公务员制度与我国公务员制度的比较

总体上看，德国的公务员制度在录用、培训、考核、薪酬等方面与我国的公务员制度有较多相同

的地方,随着公务员制度的发展及双方交流的加深,也有相互借鉴、相互促进的地方,但在个别方面仍存在差别。

2.1 公务人员组成及范围

从德国公务人员的组成来看,分公务员和政府雇员两种,而我国则主要以公务员为主。从公务员涵盖范围来看,德国公务员涵盖范围较广,其覆盖面接近于我国财政供养的全体政府机关及事业单位人员,但与我国财政供养人员的区别是,德国政党工作人员和私人协会人员不是公务员。

2.2 考试录用方面

德国的公务员招录与我国相比甚至更为严格,对于不同级别、不同类别的公务员,其资格要求和招录程序并不完全一致,更具有针对性。拟录用公务员的培训期和试用期一般比我国要长,这样一方面有利于使应试者的能力快速得到提高,适应岗位要求,也使用用人单位有足够的时间来考察录用人选。

2.3 工资方面

德国实行的是较为单一的级别工资制,工资水平与公务员工龄联系较大,担任职务的公务员有一定补贴,但不是终身制。而我国公务员的工资则包括岗位工资和级别工资,公务员的职务高低对工资水平的影响较大。

2.4 考核及职务晋升方面

在考核方面,德国公务员的考核程序相对较为简单,一般很少每年定期考核,考核的目的主要在于对公务员有针对性地进行开发和培养,公务员的主管领导在其考核和职务晋升中承担重要责任。而我国实行每年定期考核制度,对公务员的评价主要由集体意见决定,考核结果作为公务员晋升的依据之一。

2.5 培训方面

德国公务员的培训重在实践能力的提升,针对不同级别的公务员,形成了阶梯式的培训计划,教学内容与岗位需求相结合,务求实效,教学中注重互动沟通与角色扮演等,教师队伍则为专兼职相结合。我国的公务员培训近几年取得长足进步,实践性大大提高,但在整体的制度化和规范化方面还存在一定不足。

2.6 处分方面

德国对公务员的处分包括警告、罚款、降薪、

降职、免职等,其中前两种惩罚较轻,一般由公务员所在单位作出,而后三种则只能由行政法院作出,保证了公务员的司法救济渠道。我国的公务员处分有9种,每一种处分都由单位作出。

3 对我国公务员制度建设的启示

德国较为完善的公务员制度建设,使德国拥有一支高素质的公务员队伍,有力的支撑了德国的公共行政管理,对我国公务员制度的改革具有启发意义。

3.1 公务人员可实行多样化管理方式

目前,我国政府部门及参公管理部门的工作人员均为公务员,实行单一的管理方式,这种管理方式在一定程度上缺乏灵活性和激励约束机制,容易造成官本位、高成本、低效率等不良后果。在这方面,我们可以借鉴德国公共管理机构工作人员多样化的方式,引入雇员制,这就需要对当前我国的公务员岗位进行系统、科学的划分,对于技术性、专业性很强和纯属事务性的工作,可考虑以公开招聘的形式聘用工作人员,按合同制进行管理。目前深圳等地方部分公务人员已经开始探索聘任制管理方式,这将为我国的公务员管理改革提供有益借鉴。

3.2 完善公务员激励机制

在薪酬激励方面,相比德国,我国公务员的收入和社会保障稍显不足,尤其是近年来我国经济飞速发展,全社会工资水平及物价均有较大幅度上涨,而公务员的薪酬则变动不大,许多公务员尤其是基层公务员的基本生活较难得到保障。此外,德国公务员实行级别工资制,即便公务员职务得不到提高,但级别工资依然可以稳步增长,确保了工资收入。而我国实行的是“职务+级别”工资制,若职务得不到晋升,收入也相对局限在一个范围,使得众多的公务员只能往职务这条独木桥上挤。要想吸引优秀人才加入到公务员队伍,一方面应依据经济社会发展水平,适当调整公务员的薪酬待遇,另一方面,应进一步改革工资制度,使其发挥应有的激励作用。

3.3 以人为本,完善考核制度

我国对公务员的考核更加注重考核的激励方面,而在考核中分辨公务员的类型及个人特长方面不足,没有采取有针对性的人才培养,这需要我们转变考核目的,通过考核发现问题,促进人员的进

步和提高。同时，我国实行每年一次的考核制度，并对考核工作做了统一规范，每年的考核占用了较多的人力物力，但考核结果在多大程度上发挥了作用尚值得商榷，对于不同层次、不同岗位的公务员，其考核办法也应做相应的变通。此外，在考核中，直接领导发挥的作用明显不够，最了解公务员工作情况的应当是其直接领导，应尽可能多的发挥其作用，使其切实负起责任。

3.4 公务员培训应以提高实践能力为主导取向

公务员培训应基于对人力资源现状的分析情况，进行系统化设计，规范化操作。我们借鉴德国的公务员培训制度，一是要转变培训理念，把对领导职务公务员的培训重心从思想政治修养培训转移到对能力的培训上来；二是要增强培训的针对性，对于不同级别的公务员，注重对不同能力的培训；三是要形成具有特色的教学设计，强化提高公务员实践能力的课程；四是要优化教师队伍，形成从事理论教育和实践培训的专兼职教师相结合的教师结构。

3.5 完善公务员制度的立法保障

公务员制度的改革，必须与政府的职能调整、政府管理方式的自我完善配套进行，且需要有法律支撑，否则有可能流于形式。改革开放以来，我国进行过多次政府机构改革，但结果都差强人意，机构和人员有一定的反复，究其原因就是政府职能转变和管理方式改革不到位，也没有明确的法律作为保障。德国公务员制度的建立和改革，正是基于其

完善的法规体系。因此，我国的公务员制度改革要取得成效，就要与政府职能调整和管理方式转变配套进行，同时，要进一步完善公务员制度的法制依据，以法律作保障。■

参考文献：

- [1] 张力. 我国公务员工资收入决定机制转换——理论与实证研究 [D]. 北京交通大学, 2007.
- [2] 佟宝贵. 德国和波兰公务员制度概述 [J]. 法学杂志, 2003, 24 (3): 60-62.
- [3] 崔志宇. 哈尔滨市统计系统公务员绩效考核评价研究 [D]. 哈尔滨工业大学, 2010.
- [4] 王中江. 我国公务员绩效考核体系研究 [D]. 安徽大学, 2007.
- [5] 人事部公务员考核培训考察团. 以人为本的德国公务员考核制度 [J]. 中国人才 (上半月), 2006, (10): 34-35.
- [6] 中组部研究室. 外国公务员法选编 [M] 北京: 中国政法大学出版社, 2003.
- [7] 徐久生. 德国联邦公务员法德国联邦公务员惩戒法 [M] 北京: 中国方正出版社, 2014.
- [8] 维尔纳·雅恩·西尔维娅·维伊特·于溯阳. 德国高级公务员培训 [J]. 公共管理与政策评论, 2014, 3 (3): 68-81.
- [9] http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Startseite/startseite_node.html.

Civil Servant System of Germany and Its Implications to China

ZHANG Yu

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: The management system for civil servants in Germany is in a priority level throughout Europe and is representative in some sense. This paper studies the civil servant system of Germany regarding its examination system for recruiting, compensation management, duty promotion, assessment and training, as well as supervision and administration, etc. It also makes a comparative analysis with the Chinese civil servant system, which is of significance for further enhance of the level of civil service management of China.

Key words: Germany; civil servants; civil servant system