

外国反腐败法译丛

德国联邦公务员法  
德国联邦公务员惩戒法

中国方正出版社

014039853

外国反腐败法译丛

D951.621

10

# 德国联邦公务员法 德国联邦公务员惩戒法

徐久生 译



D951.621

10

中国方正出版社



北航

C1727241

图书在版编目 (CIP) 数据

德国联邦公务员法 德国联邦公务员惩戒法/徐久生译. —北京: 中国方正出版社, 2014. 3

(外国反腐败法译丛)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 946 - 3

I. ①德… II. ①徐… III. ①廉政建设—法规—德国  
IV. ①D951. 621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 047963 号

德国联邦公务员法  
德国联邦公务员惩戒法  
徐久生 译

---

选题策划: 陈学军

责任编辑: 陈培凤

责任印制: 李 华

---

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区广安门南街甲 2 号 邮编: 100053)

编辑部: (010) 59594627 发行部: (010) 66560513

出版部: (010) 59594625 门市部: (010) 66562755

邮购部: (010) 66560933

网址: [www.lianzheng.com.cn](http://www.lianzheng.com.cn)

责编 E-mail: [peifeng0904@163.com](mailto:peifeng0904@163.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京圣夫亚美印刷有限公司

---

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印 张: 6

字 数: 115 千字

版 次: 2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

---

ISBN 978 - 7 - 80216 - 946 - 3

定价: 15.00 元

---

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

# 目 录

德国的防治腐败机制（代序） .....	（1）
德国联邦公务员法 .....	（18）
德国联邦公务员惩戒法 .....	（101）
德国联邦政府关于联邦行政管理中的 预防腐败方针 .....	（147）
《德国刑法典》中与腐败相关的法条 .....	（169）

# 德国的防治腐败机制

(代序)

德国人重制度、守纪律、讲效率，做任何事都一丝不苟、精益求精，这一独特的民族特性贯穿在德国政治、经济和社会生活的方方面面。在预防公权力被滥用、公务员腐败方面，德国人的这一特性同样有所体现。我国媒体及学术界时常提及的“德国式政治洁癖”，主要是用来形容德国对其官员贪腐、不诚信或学术腐败行为的零容忍态度，而德国民众的这种“政治洁癖”与德国整体社会风气有关。腐败被德国人认为是一种肌体病症，有着腐蚀和扩散的效应。如果腐败不能被有效遏制，必然导致整个社会风气变坏，民众丧失对法治国家、民主自由国家的信任。但是需要指出的是，德国社会的腐败问题并不是一个严重问题和普遍现象。根据总部设在柏林的“透明国际”发布的廉洁排名表，在全世界 179 个国家中，德国排在第 16 名，由于“透明国际”享有较高的声誉，笔者认为其发布的各国廉洁排名具有基本的客观性。

## 一、腐败行为的界定

### (一) 腐败行为的概念

关于腐败的概念，德国有很多种表述，并无统一的观点。通常下列行为被称为腐败行为：贿赂选民、贿赂议员、贪污、包庇罪犯、洗钱、转移非法财产、诈骗补助金、背信、商业贿赂、公职行贿和受贿、非公职行贿和受贿等，不一而足。以上这些腐败行为在德国《刑法典》中均有明文规定。

在德语中，“腐败”(Korruption)是指贿赂行为。它分为主动形式和被动形式，前者包括公职行贿和非公职行贿等；后者包括公职受贿和非公职受贿，还包括由于政党政治引起的政治欺诈、政治勒索、裙带关系、政治资助、利益勾结等。狭义的“腐败”并不包括贪污行为，因为贪污只构成一般的刑事责任，而“腐败”则多数与“公职义务”相联系。它侵犯的是宪法和法律上赋予国家机关及其工作人员的管理职责，也即国家工作人员的职务廉洁性。可以说，这是最狭义、最典型的腐败定义。“公职行贿”和“公职受贿”实际上是行贿和受贿的特殊情况，是以国家管理职能和公务员的职务廉洁性受到损害为条件的贿赂行为。

除了公职行贿和公职受贿外，还有“非公职行贿”和“非公职受贿”。在经济领域、商业领域、高等院校等同样存在着腐败行为，这些腐败行为通常与公职没有多少联系，所以被称为非公职贿赂行为。

具体讲，“行贿”是指向公务员、从事特别公务的人员、法官、仲裁员等提供、允诺提供或保证提供利益，以换取利益的行为。“受贿”是指公务员、从事特别公务的人员、法官、仲裁员等，以现在或将来职务上的行为为对价而索要、收受他人利益的行为。在德国刑法理论界，利益主要是指金钱利益，但不限于金钱利益，性利益也是公职行贿和公职受贿行为中很重要的利益。

## （二）腐败行为的分类

德国媒体学界和媒体通常将腐败行为划分为政治腐败、行政腐败、商业腐败、学术腐败等几类。

政治腐败是指与政治有关的腐败行为，常见的形式包括：1. 违反或规避政党财政规则。2. 对政府和行政管理当局的决策施加影响，如在发放营业证或营业许可、申请补助、减轻环保责任等问题上，腐败分子都可以“有所作为”。3. 在各种议会本身和议会委员会中进行不道德的政治交易。4. 利用裙带关系谋求政治利益。政治腐败的主要特征就是影响政治决策人决策的公正性。

行政腐败是指与公务员有关的腐败行为。行政腐败存在于欧盟、联邦、州和地方各级行政管理机构，腐败行为的目的是影响行政管理问题的决策，例如，建筑许可、建筑用地规划、警力分配、关税承担等。

商业腐败是指与商业领域有关的腐败行为，常见的形式是以贿赂疏通关节，谋求延长供货期限、限制竞

争、哄抬物价等，从而影响商业领域的公平竞争，使其他企业利益受损。

学术腐败与高等院校和研究机构有关，常见的形式是以贿赂方式影响联邦和州政府在经费投放时的公正性。

## 二、反腐中的公务员制度

德国建立有世界范围内较为先进和完善的公务员制度，从而能在较大程度上预防腐败行为的发生。颁布于1953年历经无数次修改完善的《德国联邦公务员法》对公务员的入职、升迁、义务、工作时间、转岗、住房、福利、着装、接受礼物等事项有着具体而明确的规定，要求公务员奉公守法、廉洁自律，不得贪赃枉法、以权谋私和营私舞弊，强调所有公务员不得接受来自任何方面、任何形式的馈赠和捐献。鉴于本文主旨，笔者仅就与腐败防治有关的内容简要阐述如下：

### （一）公务员的录用与激励机制

德国政府官员享有特殊的地位与义务，以保证官员在执行公务时遵守原则、忠诚可靠和不偏不倚。

1. 公务员的录用。公务员的录用坚持忠实可靠、待人诚实、勤劳认真的标准。录用包括两个方面，其一是“非公务员”录用为公务员，取得公务员身份；其二是给公务员授予某种职位。录用方式有选任制、考任职、聘任制以及委任制。德国对公务员的任用资格要求很严格。每一位新加入公务员队伍的公民都要举行宣誓



仪式，保证严格遵守守则，违反的要受处罚。同时，每年公务员要与所在单位领导签订一份廉政合约，承诺廉洁奉公。一般来说，公务员的任用资格有积极资格和消极资格。没有积极资格就不能充任公务员，有了消极资格就要被取消公务员资格。<sup>①</sup>《德国联邦公务员法》还专门对高等院校教师以及科学助手的聘任条件作出了具体的规定。<sup>②</sup>被录用为公务员后，通常有一个试用期，在试用期，被录用的公务员应当承担相应的责任，试用期合格的，转为正式公务员。<sup>③</sup>

2. 公务员的激励机制。主要涉及考核、晋升和工资待遇。就公务员的考核而言，德国采用“任意考绩法”，由主管行政长官给下属写鉴定。<sup>④</sup>联邦政府认为这种考级方法比其他国家的因素分析法更为可靠。德国公务员晋升有两项基本原则，即择优原则和资历原则。前者是根据公务员的能力、业务水平、工作成绩来决定晋升。<sup>⑤</sup>资历原则主要体现为根据有没有在职服务的资历、服务的年限来决定晋升。

## （二）岗位风险评估

岗位风险评估制度仅存在于德国联邦议会，其内容

---

① 参见：《联邦公务员法》第7条、第9条和第13条等；消极条件请参见该法第44条。

② 参见：《联邦公务员法》第131条。

③ 参见：《联邦公务员法》第6条、第34条和第35条以及德国《联邦惩戒法》第5条第3款。

④ 参见：《联邦公务员法》第21条。

⑤ 参见：《联邦公务员法》第22条。

是，将联邦议会的各个内部职位，按照出现腐败机会和频率的大小，以及有可能产生腐败的工作量占整个工作量的比例，划分等级，超过 50% 的确定为特别风险岗位。这种风险评估对事（岗位）不对人。划分的主要依据是与外界接触的多少以及岗位职责内容。对于在腐败风险系数较高部门工作的公务员，在岗时间最多不得超过 3 年（一般岗位必须 5 年轮岗交流），以避免其与某些企业或者机构长期联系而建立关系网，滋生以权谋私等腐败。对于腐败风险较高的部门和岗位，实行“多眼监督”，<sup>①</sup> 对其工作人员进行筛选，就职前进行重点教育和提醒，并重点监督；其工作程序实行严格的标准化，每一项工作从开始到完成，每个步骤都要书面存档，他人可随时调阅。

德国政府其他部门虽然没有明确建立岗位风险评估制度，但是其在行政监督过程中也将发生腐败风险可能性较高的部门列为监督重点。<sup>②</sup>

### （三）规制收礼

《联邦公务员法》第 71 条明确规定：“公务员不得利用职务之便为自己或者他人索要、让其允诺或者接受报酬、礼物或者其他利益，公务员关系已经结束的，亦

---

<sup>①</sup> 所谓“多眼监督”，也称“四眼监督”，是指德国公务员在易发生腐败的工作领域，比如发放补贴、重大工程项目招投标、警察执行公务等，必须两个人以上共同执法，不得单独行动，以有效防止腐败行为的发生。

<sup>②</sup> 参见张刚：《德国反腐败法规制度建设概况》，载于《新重庆》2009 年第 2 期。

同。例外情况须经最高机关或者次最高机关同意。同意的权限也可以委托给其他机关（第一款）。违反本条第一款的禁止规定之人，经要求，必须将基于违反义务行为所获得之物上交其上级，但在刑事诉讼中被命令没收，或者以其他方式被收归国有的除外。交出要求的范围相应适用《民法典》关于不当得利的返还的规定。本款第一句规定的上交义务还包括向上级提供所获得之物的种类、数量和下落的信息（第二款）。”遇圣诞节等重大节日，对公务员收到邀请函是否出席也作了规定，即必须经过上级批准，而且只能收取印有主办单位名称作为广告的小礼品，否则将会受到查处。

#### （四）违纪违法公务员的惩处

在日常管理中，为保证各项制度的严肃性和权威性，对公务员违反工作纪律或者行为失检行为（如违章驾车）等，通常会由单位主管上级对相关公务员进行谈话提醒，情节严重者则予以降职降薪，直接影响个人利益。

如果公务员出现贪腐行为，会按照“权力制衡”理念，把对行政权力的监督和制约纳入司法监督范围之内，其所在单位无权处理，必须交由审计或检察机关进行调查，并作出是否违法的判断，最终将由法院裁判。

在刑事处罚方面，德国还是相当严厉的，如果公务员因腐败行为被判刑一年以上自由刑，法院会以判决的形式褫夺其公务员身份，养老、医疗保险等待遇均会被剥夺；被判一年以下自由刑的，由单位纪检部门劝其离

开公务员队伍，工资和福利待遇等仅保留原待遇的 1/3。另外，公务员一旦被剥夺身份，不仅工资和福利待遇等受到极大影响，而且其社会信用记录也会留下污点，直接影响到个人今后的生活。此举目的在于极大限度地提高腐败成本。<sup>①</sup>

从法律、法规角度看，《德国联邦公务员惩戒法》规定，公务员违纪处分分为八种：警告（第六条）、罚款（第七条）、降低薪金（第八条）、降级（第九条）、解除公务员关系（第十条）、降低退休金（第十一条）和剥夺退休金（第十二条）。遇到比较严重的情况，纪律措施自动中止，转由法律措施进行处理。对公务员违反纪律的处分，既给予行政警告或开除处分，也给予罚款和赔偿经济损失的处理。《德国刑法典》第 331 条至第 335 条对公职上的贿赂犯罪规定了相对严厉的刑罚，在普通犯情况下科处 3 个月以上 5 年以下自由刑；在加重犯情况下科处 1 年以上 10 年以下自由刑；法官受贿的，将 1998 年以前刑法典中的起刑点从 1 年提高至 2 年，法官受贿的法定刑变成了 2 年以上 10 年以下自由刑，体现了对公平正义化身的法官的贪腐行为严加惩处的刑事政策精神。在德国刑罚体系中，10 年自由刑已经是相当严厉的刑事处罚。

在各种法规的限制下，留给德国官员在执行公务过

---

<sup>①</sup> 参见：《德国联邦公务员惩戒法》第 12 条以及《德国刑法典》第 331 条至第 335 条等的有关规定。

程中的自由度已经很小。原则上只要与权力发生关系，就必须按照规定的权限、程序去办事，贪腐的机会虽有，但不大，关键是德国社会滋生腐败的土壤并不多。

### 三、反腐机构建设

有效地防治公务员腐败行为，离不开反腐败机构的建设，这是公务员廉洁程度较高的国家和地区的基本经验和做法，德国也不例外。

#### （一）反腐机构

作为联邦制国家，联邦政府的司法部被认为是全德的“反腐败机构”，它的反腐败职责主要交由第二司（刑事法律司）承担，第二司下设的 A 局 4 处是具体负责与经济犯罪、腐败犯罪和环境犯罪作斗争的主管机关。

除联邦司法部外，德国反腐的主力当属各联邦州的反腐败机构。德国的反腐机构由各州自己建立，反腐机构建立在哪个部门，由哪个部委领导，各州的具体做法不同，也即 16 个州在反腐败领域享有充分的自主权。有的州设置反腐中心，如柏林市（州），由市（州）议会领导；有的设监察专员，如北威州，属内政部国务秘书领导；有的联邦州在检察机关建立反腐中心，作为州检察院的一个部门。反腐中心由检察官组成，下设警察局长和专业警察，隶属州司法部。有的联邦州在政府机关内部建立内审或检查小组。这种既有司法层面的又有行政层面的、既有外部监督又有内部监督的反腐机构设

置比较合理和周严。

## （二）反腐联系人

根据德国的有关规定，联邦每一个部都设一名反腐防腐联系人，其主要任务是协助本部门领导发现、处理、抵制腐败现象；作为本部门公务员反映其他公务员腐败问题的联系人，以保证反腐举报的匿名性。一旦发现腐败迹象，联系人有义务立即向所在部门负责人报告，就所发现的问题提出处理建议，比如封存计算机以及工作档案等。内政部每年召开联系人会议，决定是否需出台新的规定。联系人在德国反腐败方面发挥了重要作用，起到了承上启下的作用。<sup>①</sup>

## 四、反腐监督机制

德国的“透明国际”提出了类似于我国“社会治安综合治理”的概念，叫做反腐败的“机能整合系统”，其核心点在于，防治腐败仅靠立法是不行的，应建立一种有防治腐败行为的监督机制，借助于媒体的力量、审计署的监督职责、司法部的反腐败职能等，编织一张反腐败的大网。

### （一）行政监督

德国各级政府部门都设有内部监督机构和反腐联系人，如发现腐败现象，就向上级报告，比较严重的向检

---

<sup>①</sup> 参见张大共：《德国反腐败的做法、特点和启示》，载于《福建理论学习》2005年第12期。

察院反映。德国反腐的行政监督主要是上级对下级的监督。

### （二）审计监督

审计署是德国政府的专门监督机关，独立于立法、行政、司法之外，只对议会负责。它可以随时进行审计，重要任务是对政府行政经费的使用是否合理进行审查，一旦发现问题，根据不同情况分别与检察机关、刑警局联系，共同进行查处。审计机关平均每5年对政府各部门及公共事业单位审计一次。每年向议会提供各部门反腐情况报告，审查报告中反映的情况是否属实。

### （三）司法监督

主要是通过行政法院对政府各部门及其公务员涉嫌腐败行为进行司法监督。德国全国设有大约60个行政法院，每州设最高行政法院，联邦设联邦行政法院，普通行政诉讼案件实行三审终审制。对于与公共利益有重大关系的案件，考虑到效率问题，也可以由州最高法院或联邦行政法院直接受理。德国行政法院还接受对行政机关内部行政管理行为的诉讼，包括公务员就单位侵犯了其合法权益而对单位提起的诉讼和单位对自己的行政处分不公允而对单位提起的诉讼。

### （四）议会监督

联邦议院不但有立法权和重大决策的审批权，而且还有对政府及其公务员行为的监督权。如果有1/4的议员要求对联邦政府在行政管理中产生的官僚主义、腐败行为等问题进行调查，联邦议院有权利且有义务成立一

个由专家组成的调查委员会。调查委员会可以利用刑事诉讼的规定，传唤证人，通过公开和秘密的途径搜集必要的证据。要将调查结果报告给联邦议院，后者根据具体情况决定是否形成决议。

#### （五）媒体监督

德国实行高度的舆论自由，舆论监督在德国反腐工作中发挥了非常积极的作用。德国有 100 多家电台、25 家电视台、27 家通讯社、380 多种报纸和 9000 多种期刊。德国媒体基本上都是独自或者合资的股份公司，以盈利为目的。为了吸引读者，一般都雇用耳目，专门收集政府要员和公务员的政治丑闻和绯闻。一旦腐败丑闻或者绯闻被曝光，一定会面临引咎辞职、锒铛入狱等不同后果。<sup>①</sup>

### 五、反腐刑事立法

在腐败防治方面，除了比较重要的几部法律如《德国联邦公务员法》、《德国联邦公务员惩戒法》等外，刑事立法的发展变化也相当重要，其中 1997 年的《反腐败法》尤其值得一提。

#### （一）反腐刑事立法变化大

1997 年颁布的《反腐败法》（Gesetz zur Bekämpfung der Korruption）是德国立法机关制定的一部反腐败刑事

---

<sup>①</sup> 参见张刚：《德国反腐败法规制度建设概况》，载于《新重庆》2009 年第 2 期。



特别法。从名称上看其似乎是一部法律，但实际上并不是法律，而只是法案，简单说是如何加强对腐败犯罪案件的惩处力度的指导性方案。自此以后，所有关于腐败犯罪的刑法修正案的条文均渊源于德国参加的国际反腐败公约。

欧盟委员会于 1997 年通过了《遏制贿赂欧共同体官员与欧盟成员国官员公约》。该公约要求成员国修改国内刑法中贿赂犯罪的行为对象，从原来的本国官员拓展至欧共同体、欧盟成员国官员。德国于 1998 年以制定特别刑法《欧盟反腐败法案》（EU Bestechungsgesetz）形式，将上述公约纳入国内刑法体系。《欧盟反腐败法案》不仅将对欧共同体、欧盟成员国官员行贿的行为犯罪化，而且欧共同体、欧盟成员国官员受贿的，也构成犯罪。这意味着德国刑法对于欧共同体、欧盟成员国官员贿赂犯罪案件具有刑事管辖权。

同样在 1998 年，德国联邦议会还通过了《遏制国际腐败犯罪法案》（Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung），该法案仅将对外国公职人员行贿的行为犯罪化，并且，该法案中的公职人员并不局限于欧洲领域。限于本文宗旨，其他公约的国内化从略。

## （二）扩大了贿赂犯罪的构成要件

在德国刑法学界，德国议会在过去大约 20 年的时间内将一系列的国际条约、公约国内化后，对德国反腐刑法的范围是不是过度扩张，以至于一些不值得处罚的行为也被囊括其中，是有争议的。