

德国政府间三级事权划分与财政支出

■ 许 闲

德国作为联邦制国家实行了三级政府相对独立的财政体制，政府间财政法律关系兼顾联邦政府、州政府和地方政府的利益，保证了各级政府间的沟通与合作，有效维护了相互依存的德国政府间财政关系模式。联邦、州与地方三级政府的事权划分秉承各级政府各自事权范围内承担相应财政支出的基本原则，明确各级政府共同承担同一事权时的财政支出分摊制度，形成了管理权适当分散和控制权的相对集中有机结合的政府间事权划分与财政支出的模式。

德国三级政府间事权的划分

《德意志联邦共和国基本法》(简称《基本法》)规定，除《基本法》另有规定外，联邦和各州分别负担履行各自职责所需的开支。这一原则使得德国政府间的财政支出与政府间的事权划分相挂钩，政府承担的事权越多，财政开支越大；承担的事权越重要和复杂，相应的财政支出也越大。

政府间事权的划分在《基本法》中作了相应的规范。联邦政府的支出范围主要包括联邦外交事务、联邦财政管理和国家水路与航路管理；社会保险和其他社会补助；武装部队的建立和投入使用；联邦国防军的行政管理；核能；空中交通行政管理；联邦铁路的交通管理；邮政与电信；德意志联邦银行负责的联邦货币发行和管理；内政紧急状况的管理。根据高效率低成本

的管理原则，联邦政府经立法机关批准，联邦公路、水道航运、空中交通和控制能源的研究利用等任务可以委托有关的州执行。州政府的事权范围主要包括州政府行政事务和财政管理；社会文化和教育事业；卫生、体育事业；法律事务和司法管理；环境保护等等。地方政府的事权范围主要是各种地方性事务，包括地方行政事务财政管理；地方公路建设和公共交通事务；水电和能源供应；科学文化和教育事业，包括成人教育、学校管理、博物馆和剧院等的管理和维护；社会住宅建设和城市发展规划；地方性公共秩序管理；健康和体育事业；医院管理、医疗保障和地区性社会救济等等。

除了由联邦、州和地方三级政府单独承担的事权以外，《基本法》还规定了由各级政府共同行使的事权范围。首先是涉及到地区经济结构改善或者农业结构改善和海岸防护的州一级事权行使，联邦政府根据具备整体性的重要意义和通过联邦的协作有助于改善生活条件的原则，可参与州一级相关事权的行使。联邦和州可以共同资助高等院校的科研项目、高等院校以外科研机构的设立和高等院校研究设施的建设，联邦各州也可根据协议在教育计划方面和在资助具有跨地区意义的科研机构 and 项目方面进行协作。

德国三级政府的财政支出

各级政府事权的明确划分，为确

定各级财政的支出负担提供了基本依据。根据《基本法》的规定，联邦政府承担的任务由联邦政府负责安排支出；各州和地方政府承担的任务由各州和地方政府安排支出。各州承担联邦政府委托的任务，所需开支全部由联邦政府负担，但是必须专款专用。这种做法体现了各级政府的财政职责，避免或减少各级政府之间为支出负担而发生的讨价还价。

对于由各级政府共同承担的事权，则通过一定的方法在各级政府间分摊。联邦与州共同承担的改善地区经济结构的事权开支，由联邦与州两级政府各自承担50%；联邦与州共同承担的农业结构改善和海岸防护的事权开支，联邦政府最少负担其中的50%，不过联邦政府的负担比例必须以公平原则为前提在所有州之间保持一致。联邦与州共同承担的高等教育和科研项目等方面的开支，则通过联邦与州之间的协商确定。

《基本法》规定，德国联邦一级法律中规定由联邦进行财政支持并且具体事权由州一级政府操作的事项，可由联邦法律规定联邦应该承担全部或者部分费用的开支。规定由联邦进行财政支持的法律比如《联邦教育促进法》、《住房补贴法》和《父母金及父母休假法》等等。其中《联邦教育促进法》规定该法所规定的相应财政支出由联邦政府承担65%，州政府承担35%；《住房补贴法》规定州政府所支出的住房补贴由联邦政府和州政府各自承担50%；



而根据《父母金及父母休假法》所产生的财政支出则全部由联邦政府承担。

《基本法》还规定，为了防止整体经济的不平衡，或者为了平衡联邦领域内不同的经济实力，或者为了促进经济增长有必要在州和地方做重要投资时，联邦政府可对州政府和地方政府给予财政援助，比如资助城市或者乡村建设、全日制学校建造等等。财政援助的种类可以经由联邦参议院批准由联邦法律予以规定或者根据联邦预算法由行政协议予以规定。

德国三级政府间事权划分与 财政支出制度评价

首先，政府分权得以优化，有效提高了政府效率。联邦德国的三级行政体系事权划分明晰，各级政府各司其职。比如重大投资项目决策权归属联邦，可以节省不必要的协调费用，减少各级政府财政支出的效益损耗；州一级政府主管大学教育、环境保护和农业投入等，可以克服规模小而造成的高成本，降低公共事业支出成本；地方政府根据辖区居民喜好进行公共事业投资，可以更好地满足公众的

需要，最大程度地体现政府行政的质量。三级政府的权力划分体现了财政支出效率的最大化。

其次，通过立法形式确定各级政府事权的划分使得德国政府的整体运作形成有机整体。德国政府间的关系属于典型的相互依存模式，联邦政府、州政府和地方政府互为唇齿，缺一不可。各级政府依照《基本法》履行各自的任务和公共服务职能，行使各自行政范围内的事权。一方面，联邦政府通过对关系国计民生和涉及国家利益事权的行使、对联邦范围内政策的制定和必要情况下对下属州政府或者地方政府进行财政援助，指导和影响着州政府与地方政府对各自事权的行使；另一方面，合作性的政府关系使得在政府间权力关系上联邦政府政策的执行与实施需要得到州政府和地方政府的支持和配合，形成联邦政府对州政府和地方政府的政策依赖。

再次，立法形式在确定事权行使有机联系的同时又保证了各级政府的独立性。《基本法》明确规定联邦政府、州政府和地方政府的职权范围，各级政府间的权力关系受到法律强有力的约束，联邦政府不能违法干扰州

政府和地方政府事权的行使。各级政府事权的明确划分，不仅有利于保证整体社会经济活动的有序运行，同时也为联邦贯彻执行统一的财税政策提供了必要的条件。这种将管理权适当分散和控制权的相对集中有机结合的模式，使得德国经济和财政体制成为其他国家的成功借鉴。

此外，事权划分与各级政府财政支出挂钩避免了政府间的相互责任推诿。各级政府根据各自的事权范围，通过事前财权的划分取得相应的财政收入，据此承担相应的财政支出。事权与财政支出挂钩的原则避免了财政资源分配的失衡和政府间财政关系的紧张，为各级政府事权行使提供了充足的资金保障，使各级政府得以依法行政，保障了行政功效的正常发挥。现行法律明确了事权与财权挂钩原则下的各种实施细节，比如针对由联邦政府委托州政府或地方政府执行的各项事权，相应的财政支出应该由联邦政府承担等等，使得政府间的责任与财政支出有据可依，大大减少了行政过程中政府间的摩擦。而且，联邦政府与州政府共同承担部分事权或者给予必要财政支出援助的做法有助于强化联邦政府控制力。尽管总体原则上各级政府的事权与财权相挂钩，但是联邦政府仍然参与了州政府共同承担事权时的部分财政支出，而且联邦政府对于改善地区经济结构、农业结构和海岸防护的财政支出、科研教育投入的财政支出和其他法律规定的事项都会给予州政府和地方政府必要的财政支持。联邦政府的财政支持间接地影响着各级政府间财政收入与支出的重新分配，使得联邦政府在协调各级政府关系中起着核心作用，间接地强化了联邦政府的控制力。

（作者单位：德国卡尔斯鲁厄大学）

责任编辑 冉鹏