

德国政府间财政关系简介

○ 蔡玉文

现时的德国中央与地方财政关系是由1949年制定的国家宪法《基本法》确立起来的，以后虽有调整，但中央政府较为集权的基本框架一直未变。概括地说，德国各级政府间的财政关系，是按照规范化的方式进行协调和运转的。它首先按照适度集中、相对分散的原则确定各级政府的支出范围，并且赋予各级政府一定的税收权限，采用共享税与专享税共存、以共享税为主的模式来划分税收收入。除此之外，还实行纵向和横向转移支付制度，以实现财力布局纵向与横向的平衡。

（一）事权的划分

德国《基本法》对联邦、州、地方三级政府的基本事权范围做了如下划分：

联邦政府的支出范围主要包括联邦行政事务、财政管理和国家海关事务；外交；国家安全和武装力量；联邦铁路、公路、水运、空运和邮政电讯；社会保障，包括失业救济、医疗、退休保险及家庭社会补助等；重大科研计划，主要是核能源、外层空间、航天技术、海洋及数据处理等领域的研究；矿山开采等跨地区的经济开发等。法律规定，联邦货币发行和管理任务由独立的德意志联邦银行负责。根据高效率低成本的管理原则，经过立法机关批准，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也可以委托有关的州去完成。

州政府的支出范围主要包括：州行政事务和财务管理；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。

地方政府的支出范围主要是各种地方性事务，包括地方行政事务和财务管理；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，以及医院管理和医疗保障；社会救济等。

除了上述联邦和州之间有明确的划分外，有些事务由联邦和州共同承担，主要包括扩建和新建高等院校、地区性经济结构的改善。地方政府还接受联邦和州的委托，承担如公民选举、人口普查等任务。

为了保证各级政府职责的有效实施和全国法律政策的必要统一，联邦《基本法》对立法权做了相应的规定，州和地方不得越权行事。在联邦任务范围内和与整体经济活动秩序紧密相关的领域，联邦享有单独立法权，有关法律规章只能由联邦制定和颁布。在其余事务范围内，虽然联邦和州享有共同立法权但联邦却拥有优先立法权。

各级事权的明确划分和立法权的相对集中，不仅有利于保证整体社会

经济活动有序运行，同时也为全联邦贯彻实施统一的财税政策提供了必要条件。应当说，把管理权的适当分散和控制权的相对集中有机地结合在一起，是德国经济和财政体制的成功经验之一。

各级政府事权的明确划分，为确定各级财政的支出负担范围提供了基本依据。联邦《基本法》明确规定，联邦和各州分别承担实现各自任务所需的支出，即联邦承担的任务由联邦负责安排支出，各州或地方承担的任务则由各州或地方负责安排支出，从而体现了任务分配与支出负担之间的一致性。这样，明确了各级政府的财政责任，避免或减少了各级之间为支出负担而发生的讨价还价。

对于各级政府共同承担的事权。联邦委托州完成的事权以及虽然法律规定由各州承担，但超出了州财政负担能力的情况，《基本法》也做了明确规定：各州承担完成联邦委托的任务，所需开支全部由联邦负担，但必须专款专用；属于联邦和州共同任务的支出，由双方协议确定各自负担的比例；对超过各州财政负担能力的任务，联邦有义务通过特殊补助协助完成。

（二）政府间收入的划分

联邦的财政收入来源包括各种税收收入、国有企业投资收益、公共服务收费收入和债务收入等，其中税收

收入所占比重最大。这些收入在各级政府之间的划分，一是在数量上与各级政府担负的支出责任大体匹配，并保证联邦保持必要的调控能力；二是考虑各种收入的特性，方便宏观调控和征收管理，比如将调控力度强、收入数额大的税种划为联邦专享税和共享税，将适宜基层征收管理的税种和管理收费划归州和地方。

主要税种划分如下：联邦税主要包括关税、各类消费税(烟草税、酒税、咖啡税、石油税、茶税、糖税、盐税、照明灯税)、公路税、资本流转税、交易所营业税、保险费、货币兑换税和东西德合并后按工资额8%征收的团体互助附加费等18种。州税主要包括财产税、遗产税、土地交易税、机动车税、啤酒税、消防税、彩票税、赌场税、赛马税等10种。地方税包括土地税、营业税、资本利得税、娱乐税和地方消费税(饮料税、狗税、渔猎税)等。共享税包括个人所得税、公司所得税、增值税、进口增值税，它们在三级财政之间的分享比例分别为：个人所得税，联邦、州、地方分别为42.5%、42.5%和15%；公司所得税，在联邦和州之间各分享50%；增值税，联邦、州和地方分别为49%、49%和2%。增值税作为调剂性共享税，联邦和州的分配比例随着双方财力变化定期协商调整，每4年一次。

(三)转移支付

德国《基本法》要求在全国范围内必须保证大体相同的生活条件，各个州都应应为公民提供水平相同的公共服务。在联邦、州和地方之间通过分税对财政收入进行初次分配之后，为了保证各地公共服务水平基本一致，实现区域间社会经济协调发展和加强宏观经济调控，联邦政府还建立了一整套转移支付制度。这一制度包括纵向均衡和横向均衡两个方面。

联邦财政的纵向均衡分为两个层次。第一个层次是联邦对州的财政转移支付，广义上包括四个渠道：一是增值税分享比例的调整。二是对财力特

别薄弱、收支矛盾最突出的州，联邦从自己分享的增值税份额中再拿出一定比例予以补助。三是在完成联邦和州的共同任务时，联邦向州提供各种专项补助。四是对属于州和地方事权范围的一些重要投资项目，联邦财政根据宏观经济政策有时也给予适当补助，包括改善经济结构、改善地方交通及市政建设等。第二个层次是州对市镇的财政转移支付。

德国横向(州际间)的财政均衡在世界各国的转移支付制度中颇有特色，并在整个转移支付体系中扮演着重要角色。州际财政均衡资金主要来自两个部分：一是增值税由州分享份额的1/4(增值税各州分享部分的3/4按每个州人口数量直接分配给各州)二是财政较富裕的州按计算结果直接划拨的资金。

州际财政均衡具体分配包括四个环节：

一是计算各州的财政收入能力指数。其公式为：财政收入能力指数=该州政府税收总额÷该州所属各地方政府税收总额×50%。州下属的地方政府税收总额只按50%计入州的财政收入能力指数，是因为这种平衡是州政府之间的，而各州还要对所属地方政府进行财政平衡。

二是计算财政平衡指数。其公式为：财政平衡指数=全国各州人均税收额×该州加权人口数。人口权数按

人口规模和密度依正相关关系确定，即人口越多、密度越大，则该州人口加权值越大。

三是把财政收入能力指数(代表财力供给)与财政平衡指数(代表财力需求)相比较，分档确定接受平衡基金的州及应得数额、自求平衡的州和付出平衡基金的州及支付数额。具体情况是：财政收入能力指数相当于财政平衡指数的比例在92%以下的州，可从平衡基金中得到补助，以达到92%的水平；财政收入能力指数相当于财政平衡指数的比例在92%—100%之间的州，可从平衡基金中得到其中不足100%部分的37.5%；财政收入能力指数相当于财政平衡指数的比例在100%—102%之间的州，财政上自求平衡；财政收入能力指数相当于财政平衡指数的比例在102%—110%之间的州，要从其超过102%的部分中拿出70%的财力转移支付给财政困难的州；财政收入能力指数相当于财政平衡指数的比例在110%以上的州，则要将其收入超过110%的部分全部用于转移支付。

四是在年度执行中，联邦和应付出平衡基金的州按上述计算结果在每季度末按进度向应接受转移支付的财政困难州划拨平衡基金，年终汇总清算。年末，联邦与各州计算确定下一年度州际间财政平衡数额。

(作者单位：财政部预算司)

