

德國地方財政衡平制度概介

Heinrich scholler *

黃 啟 禎 ** 譯

目 次

- 壹、前言
- 貳、財政衡平之概念、沿革與法律基礎
 - (一)概念與標的
 - (二)沿革與法律基礎
- 參、財政衡平之方式(補助之類型)
 - (一)一般性的財政補助
 - (二)特殊性的財政補助
 - (三)其他財政補助之方法
- 肆、結語

* 譯者按：

地方自治團體之財政是否充裕關係地方自治權之能否落實與發揮，然而經驗顯示光是垂直的財政分配制度仍無法解決地方財政困窘之難題，尚須有更為精緻細密之設計，方足以改善此一自治之根本大問題。我國雖然實施地方自治有年，但是地方財政問題一直是各級地方自治團體推展自治之最大障礙之一，也因而迭向中央反應修改財政收支劃分法，值此修法之際，他山之石可以攻錯，慕尼黑大學亨利·修

* Heinrich Scholler 博士係德國慕尼黑大學公法研究所教授

** 德國慕尼黑大學法學博士，東海大學法律系暨法研所專任副教授

勒教授巧於一九九四年底應本校之邀請及國科會之補助蒞臨本校作學術性演講，此文為其中講題之一。本演講概介德國地方財政衡平制度，深入淺出，但其制度與精神或可供有興趣此領域者及有關單位之參攷。

壹、前言

根據德國基本法財政章之有關規定，全國總稅收之 12 % 歸地方自治團體 (Kommunen)。然而此一比例卻遠低於各地方自治團體達成該邦憲法所賦予任務之財政需求。除城市邦 (譯者按：指柏林市、漢堡市、不萊梅市) 以外各邦因而在此比例之外，均給予其地方自治團體在地方財政衡平之原則指導下提供特別之補助。

首先須說明者，地方財政衡平 (Kommunaler Finanzausgleich) 一語不宜與下列概念相混淆：

聯邦國之財政衡平 (Bundesstaatlicher Finanzausgleich)

——所謂之聯邦國之財政衡平係指聯邦與各邦之間給付能力之財政衡平措施 (此衡平方式之要經由營業稅之分配，各邦約佔 35%)，

邦際之財政衡平 (Länderfinanzausgleich)

——所謂之邦際財政衡平，係指給付能力較強與給付能力較弱之各邦彼此間之財政衡平措施，

結構協助法 (Strukturhilfegesetz)

——隨著「平衡各邦經濟力量法 (簡稱結構協助法)」於一九八八年十二月二十日之實施。以巴伐利亞邦為例，自一九八九年起，巴伐利亞邦自聯邦獲得為期十年一億伍仟捌佰萬馬克補助，用以協助經濟結構較弱地區之各種計劃 (例如：廢水處理設施)。

其次，地方財政衡平制度主要在於達成下列各項任務：

——減少目前各地方自治團體間之稅收差距，平衡財政與賦稅力量，尤其是透過補助之提撥，而確保每一個地方自治團體享有達成其任務所必需之一般財源。比例補助之衡平效果則可經由平衡稅之課征而更為增強。

——它提供各地方自治團體各種特別補助，以減輕日常支出之財政負擔 (財政補助

- 、道路養護)。
- 提供指定目的之撥款，以利各種投資計劃之實施(例如：學校之擴建、幼稚園與醫院以及道路之興建)。
- 地方自治的促進與確保。
- 形成因應實際需要之財政結構。
- 追求總體目標(財政衡平制度係邦追求政治目標，尤其是空間秩序、產業結構與經濟政策之手段。)

貳、地方財政衡平之概念、沿革與法律基礎

(一)財政衡平之概念與標的

「財政衡平」之概念係多義性的，主要原因在於納入此一概念之各領域之見解有很大的分歧，主要有下列三種內涵：

- 任務之分配與因此所生之負擔之平衡(著重支出面，被動性的財政衡平)；
- 公共收入之撥付與分配，尤其是稅捐(係主動的、原初性的財政衡平)；
- 專門為平衡財政力量與特別負擔之額外補助(補助性或輔助性功能；主動的、繼發性的財政衡平)。

上述三種之任何一種在內容上均包含聯邦國家之垂直與水平的因素。以此為基礎，原則上財政衡平有三種定義之可能性：(1)廣義的財政衡平係指任務也就是負擔分配與收入分配之所有規範的總和。(2)另一定義則係僅指稅與其他收入的分配。(3)最後則係指狹義的財政衡平概念，它僅係一種平衡財政力量與特別負擔的財政制度。

從財政衡平制度的實質內容言，它已是今日政治生活與國家財政秩序的中心任務。乃為了配合任務分配之實際需要，因應國家之垂直或水平的財政關係——聯邦、各邦與地方自治團體——，按照現有的財政資源，謀求最大數量任務之圓滿達成，而作的合理處置。以下所有的敘述均係以「狹義的財政衡平概念」為基礎。本文所謂的「地方財政衡平」在此僅限於邦與地方自治團體間(垂直的)以及地方自

治團體彼此間（水平的），繼發性與補充性的平衡財政力量與特殊負擔的措施。在今日毫無爭議的，光是從任務與稅源的分配着手，尚無法解決所有聯邦預算、各邦預算以及地方政府預算彼此所生之財政問題。任務的分配與收入的分配，僅係解決典型的、一般性問題的粗糙制度，還無法形成因應不同需要、地方個別特性的財政機制；因此，便需要一種更能因應不同需要與地方特性的精緻制度，以補充並使得其餘財政平衡措施更為完整的制度。

（二）沿革與法律基礎

a) 現代的財政平衡制度之內容與範圍——如我們今日所認識它的——主要是第一次世界大戰的產物。戰後德國從聯邦國過渡到廢除州之單一國，尤其是戰爭所遺留下的沈重負擔（復原、戰士遺屬與傷兵之照顧 ... 等）與世界經濟危機之影響，導致資源的嚴重不足，以及主要稅收的集中化。為彌補各邦與地方自治團體在原初收入上的損失，便引進一種有利於各邦與地方自治團體的補充性、繼發性的財政平衡制度以為補償。

基本法第一〇六條第七項僅原則規定，各邦須將分配自共同稅之一部分分配給地方自治團體。此一規定均為各邦憲法中所繼受並加以具體化，而課以邦本身實施地方財平衡之義務。經由此一地方財政平衡措施，提供地方自治團體達成任務所需之資金。此一財政上的“分享請求權”與其所包含之平衡的要求（如基本法第一〇六條第三項第四句與第八項，第一〇七條第二項），課予各邦負有在基本法第一〇六條第六項之「對物稅（如土地稅、營業稅）保障」與提供地方自治團體得中酬勞稅與所得稅分成 15%（基本法第一〇六條第五項）之義務外，尚須提供額外的財政給付，以確保自治權之一部的財政自主權有一事實上有效的基礎。此等憲法財政章之規定要求各邦立法者以立法手段（各邦之財政平衡法），並在廣泛的立法活動空間的賦予下，提供了各地方自治團體一項針對財政給付可實現、可訴諸司法訴訟之請求權。

b) 在地方財政平衡之範圍內，國家補助的實際意義，對地方自治團體而言，可從下表之數字中看出（表一）：

表一：地方自治團體之收入 1950 年—1982 年

Jahr Jahre (年度)	Gesamt einnah- men (總收入)(合計)	Steuern(稅)		Finanzzuweisungen Land(Bund)			Gebühren.(規費、受益費) Beiträge		
		insgesamt Einkommensteuer (鄉鎮獲配之所得稅)	Gemeinde- anteil Gewerbesteuer (營業稅)	insgesamt a: gemeine Zweckzuweisungen (合計)	Investi- sungen(投資性補助)	Investi- sungen(投資性補助)	Investi- sungen(投資性補助)	Investi- sungen(投資性補助)	
(單位：十億馬克)									
1950	7.2	2.5	1.2	1.5	0.8	0.7		0.9	
1960	16.1	6.8	5.3	3.5	1.5	2.0	0.9	2.4	
1970	50.8	16.7	6.3	6.9	15.1	7.0	8.1	9.4	
1972	67.8	23.2	9.3	10.0	20.0	9.0	10.8	13.2	
1976	100.4	33.9	14.2	14.2	28.7	12.2	16.5	21.5	
1980	139.9	47.3	20.7	19.7	42.1	20.1	22.0	29.4	
1981	142.0	46.0	20.8	18.1	40.2	20.4	19.8	31.5	
1982	146.6	46.9	21.3	18.2	39.7	20.4	19.3	33.6	
Anteile in v.H. (百分比)									
1950	100	34	16	21	11	10		13	
1960	100	42	33	22	10	12	5	15	
1970	100	33	12	14	30	14	16	18	
1972	100	34	14	15	29	13	16	20	
1976	100	34	14	14	29	12	16	21	
1980	100	34	15	14	30	14	16	21	
1981	100	32	15	13	28	14	14	22	
1982	100	32	15	12	27	14	13	23	

※自一九七〇年扣除營業稅平衡款。

這些數字顯示，撥給地方自治團體全部收入的財政補助比例，從一九五〇年的 21% 提高到一九六〇年的 22%，大約從六〇年代中期起以迄今日已提高到 30%。地方自治團體總收入中約有三分之一係來自邦的補助。

參、衡平之方式（補助之類型）

各邦之財政衡平法所使用之方式，包羅廣泛且多樣。若連同眾多中間形態一起計算的話，共包含了：1. 垂直的與水平的、主動的與被動的補助，2. 一般性與特殊的、平衡財力與需求或特殊負擔的衡平機制，3. 無特定目的或指定目的補助，4. 經常性或單次的費用補助，5. 投資性或消費性的補助。補助之方式可分別依照目的與所期待的效果之不同而定。在此大致可作如下之分類：

(一)一般性的財政補助：此種補助無特定目的，作為補助地方自治團體解決一般性財政需求之補充性收入。此類補助對地方自治團體特別有幫助。其功能在於強化地方自治團體的一般財政，並減少地方自治團體間的稅收差異（原初的目的：財政衡平，具有水平衡平稅收能力效果的垂直性財政衡平）。依照分配之方法的不同可區別為：

- 比例補助（通常僅按照居民數或不足之稅收，藉助分配比例與擬制及事實之規模，計算出補助的數額）。
- 其他之一般性補助，尤其是“需求性補助”（僅適用於少數特殊需求之個案與特殊個案有不利於地方自治之推展且須相當之行政花費的情形）。

(二)特殊性的財政補助：一般性之財政補助與特定之任務及具體的需求之間，並沒有直接之關係，而特殊性之財政補助則於補助時將此擺在第一位（原初目的：針對任務或迎合需求之負擔補助）。補助款係為某一特定目的而提供。儘管如此，只要它是按照大略之標準所計算出來的話，通常在預算法上是不受目的（科目）拘束的。差異性極大的補助方式可區別如下（也參照附表二）：

- 特殊負擔之補助：為特定任務領域所為之補助，大多係按照任務或針對需求粗略估算之分配比例所提供。此種補助在實務上已享有重要且節節上升的重要性，與比例補助之區別在於它通常係非依據居民數與財政力量，而係主要按照目的所決定，大都為粗估之費用所為之分配（平均值或費用概數；例如每一公里道路長度之平均維持費；對每位學生客觀上之經常性學費的適度事務費協助款，也可以美其名根據比例補助計算出分配之比例，也就是將居民數“神聖化”）。特殊負擔之補助通常係對地方自治團體較有幫助的，因為它的費用（花費）大部份不必證明，有多餘的款項時可移作為一般性的款項使用。
- 委辦事項之費用償還款：地方自治團體辦理委辦事項或依指令之義務任務時，可獲得適當額度之償還款（概算之額度，Baden-Württemberg 邦之財政衡平法第十一條參照）。
- 代付款：此時地方自治團體係作為邦或聯邦之“支付處”
- 依申請之補助（狹義的目的補助）：為特定之投資計劃或具體的其他措施，依申請之目的而為之補助，通常均按照相關的獎勵辦法而核准。藉此補助可以實現邦政策上的重要目的（激勵與引導的功能，即所謂的“金色的繮繩”）。此

一補助方式對自治之精神而言是不利的，但因大部份目標明確而得以固定之金額，全額或局部提撥補助，對財政需求問題之解決則相當有效。

各邦對地方自治團體之給付分為以下幾類（財政衡平之種類，附表二）：

各邦提供地方自治團體之給付（以十億馬克為單位）（1983年統計資料）

Land (邦)	Steuer Kraft bzw. ein wohner bezogene Zuwei- sungen	Sonderlastenausgleich (特殊負擔之衡平補助)					Leistung (給付 -gen insge -sam (Sp.2+7) Sonder- lasten- ausgleich insge- sam (Sp.3 6)
		global über Span- nungs- verhält- nis bzw. Sonder- ansätze	pauscha- lierte Sonder- lasten	Investi- tionszu- weisun- gen	Sonstige Zuwei- sungen	Sonder- lasten- ausgleich insge- sam (Sp.3 6)	
1	2	3	4	5	6	7	8
Baden-Württemberg	1,8	1,1	1,5	1,9	1,0	5,5	7,3
Nordrhein-Westfalen	4,5	2,0	1,1	2,9	2,1	8,1	12,6
Bavarn	1,4	0,7	0,7	4,1	1,4	6,9	8,3
Schleswig-Holstein	0,6		0,2	0,5	0,2	0,9	1,5

(三)其他財政衡平之方法：除了(一)與(二)之垂直主動的財政衡平方式外，各邦財政衡平法尚規定有一系列支出面的水平與垂直的財政衡平方法，以及個別的且是水平主動的財政衡平方法。分別列舉如下：

——邦平衡款：在大多數的邦都垂直的（由上而下）收取一般性或特殊性的平衡款（一般性的財政衡平平衡款與特殊性的醫院建設平衡款）。一般性的平衡款係作為強化拉近財政力量之附加手段。特殊性補助款原初具有衡平地方自治團體間特別負擔之功能，因為大部份係按照針對財政力量而定出之平衡款計算標準，所以也具有調整財政力量之效果。

——地方自治團體的平衡款：此種水平的平衡款具有財政上與分配上之功能；係為開發一個更上一級的地方自治團體聯盟之補充性財源，以籌措“超地方自治團體”任務所需之費用（聯盟之福利平衡款，縣與邦之福利平衡款）。由於計算的標準大都係以財政力量為基礎（稅收的百分比），多少也有重分配之功能。

——地方自治團體間之補助：純水平的衡平方式以籌措特定任務所需之財源（直接的地方自治團體間的補助），雖然絕對可以作得到，卻只有很微小的財政意義。

。

平衡款的負擔，絕大多數具有拉近財政力量之效果，各邦之情形如下（附表三）：

誠如上述內容顯示，財政衡平之方法與變數，不管是理論與實務所使用及討論的，均相當複雜，且彼此相互影響，導致不再能精確判斷個別衡平方法之個別效果。也不禁要問，究竟為數甚多的估計與參數是一種對於“正確”的分配沒有把握的象徵，或只是衆多補助方法混合之結果，一直到今天仍有某些重要問題未獲得解決，而且幾乎也無法解決（如“正確”需要的探求與確定，瞭解財政力量“是否接近”的困難）以及政治上的決策過程常是相當困難，這些均是導致當前狀態的原因。

各邦在地方財政衡平制度上的設計，雖然在重要的結構上均完全遵循共同的原則，但是在細節上則彼此差別仍然甚大，這或許與各邦在各級統治團體（邦、地方自治團體聯盟與地方自治團體）間的任務分配上有相當差異性相關連。儘管如此，不論從定性或定量的觀點，看某些特定的要素，各邦的財政衡平制度仍有頗多相似之處。

肆、結語

德國憲法與各邦憲法課予各邦之立法者應立法確保地方自治團體地方自治權上之財政的義務，對自治事項而言，使其不僅財政須充裕且可自由運用；對委辦事項而言，可則透過使用者付費之原則，取得委辦者行政費用之補償。地方財政衡平制度乃一綜合可性且多樣的制度，係一種財政上之補充性精緻制度，不僅可以達成多種功能，亦可填補許多的財政漏洞”。當然，它不應只是被動的反應去解決過去發展所導致之問題，更應儘可能考量到未來的變動。隨著社會的發展，許多新生的問題，如勞工、社會福利、教育、環保、住宅、休閒設施……等，在在導致財政需求與問題。優先順序如何排定，以及如何發展出革新的策略與制度，並加以運用，則尚有賴各界之努力。地方財政衡平制度的基礎與核心，全部在於「衡平所需之給付額度多寡的決定」，但因參數與變數繁多，頗難精確，妨及此一制度之本意與功效凡此亦均有待學術界與實務界之配合與努力。