



德国公共预算管理

Management der öffentlichen Haushalte
in Deutschland

[德] 罗伯特·黑勒 著

Dr. jur. Robert F. Heller

赵 阳 译



Herausgegeben von:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

德国公共预算管理

Management der öffentlichen Haushalte in Deutschland

[德] 罗伯特·黑勒 著

Dr. jur. Robert F. Heller

赵 阳 译



中国政法大学出版社

2013 · 北京

图书在版编目 (C I P) 数据

德国公共预算管理/(德) 黑勒著;赵阳译. --北京:中国政法大学出版社, 2013. 1

ISBN 978-7-5620-4626-4

I. ①德… II. ①黑… ②赵… III. ①国家预算—财务管理—德国 IV. ①F815. 162

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第014876号

- 书 名 德国公共预算管理 Deguo Gonggong Yusuan Guanli
出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
58908325(发行部) 58908334(邮购部)
编辑统筹 综合编辑部 010-58908524 dh93@sina.com
承 印 固安华明印刷厂
规 格 880mm×1230mm 32 开本 7.5 印张 180 千字
版 本 2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5620-4626-4/F·4586
定 价 26.00 元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

前 言

在德意志联邦共和国，联邦、16 个州和大约 11 000 个地方每年都要编制和执行预算。2009 年，联邦、州和地方的公共预算支出约为 11 260 亿欧元，几乎占德国国内生产总值的 50%；而每一部预算都用数字反映了政府和公共行政部门应当履行的职责。公共预算的编制（Aufstellung）、执行（Ausführung）和监督（Kontrolle）是复杂的过程，其中包含着联邦、州和地方层面数千人的通力协作。所谓公共预算管理，其任务就在于组织、引导这种协作，并就公共预算做出根本性的决策。本书用 21 章的篇幅，从实际应用的视角出发，阐述和评价对于公共预算管理具有根本意义的程序和工具。第 1 章至第 10 章按照程序的时间顺序，从公共预算的编制、执行到监督，系统地论述公共预算管理的基础。第 11 章至第 21 章依据其对公共预算的重要性而选择论述公共预算管理中的重要方面，并说明所论述问题的解决方法。

为便于读者迅速找到相关主题的论述，笔者编写了目录、索引，并在每一章前面添加了简短引言。网络文献目录可以方便读者查询财政政策方面的实时数据和更为详尽的信息。

本书的首要目的，是用作德国国际合作机构（GIZ）、中德法律合作项目组织举办的中方财政预算专家赴德预算审查监督培训交流团（2005 年至今每年一次）的专业背景材料。本书各章论述的问题在培训交流团上还可以更为深入地被探讨。

笔者 2001 ~ 2010 年担任汉堡州财政部副部长，此前曾在公共预算和税收领域拥有十多年担任领导职务的经验，先在联邦

的不同机构（联邦财政部、总理办公厅、联邦议会党团），后任柏林财政部副部长。从 2006 年开始，笔者作为专家为德国国际合作机构工作。

德国国际合作机构在华的中德法律合作项目负责人施吉（Eberhard Siegismund）先生、法律顾问范欧文（Oliver Valk）先生以及全国人大常委会预算工作委员会办公室主任刘修文先生、副主任李艳霞女士在数次专家培训交流团中曾与笔者晤谈，对本书的撰写提出了宝贵建议，在此谨致谢忱；也一并感谢全国人大常委会预算工作委员会申鹏先生和卢凌波先生，以及德国国际合作机构张为民女士为本书中文版本的修订所付出的努力。

Dr. Robert Heller, Staatsrat a. D.

罗伯特·黑勒

2010 年 12 月于汉堡

序 言

罗伯特·黑勒先生的著作《德国公共预算管理》中译简本终于问世。作为写作并翻译本书的提议方，我们欣然为本书作序，借此机会充分表达我们对本书的期待以及对中德财税立法咨询项目寄予的厚望。

中德财税立法咨询项目是德国国际合作机构（GIZ）中德法律合作项目的子项目之一。该项目启动于2003年11月，迄今已实施9年。项目管理方是商务部，执行方是我委，合作方是德国国际合作机构。该项目主要是为我委财税立法提供咨询和支持，对全国和地方人大有关工作人员进行长短期国外或国内培训，增进我委对国外财税立法和预算制度的了解，增强全国和地方人大有关工作人员的业务能力。

9年来，中德双方在反洗钱法、个人所得税法、企业所得税法、税收征管法和财政转移支付、增值税、环境保护税、房产税等领域立法以及预算审查监督培训方面开展了卓有成效的合作，取得了丰硕成果，极大地支持了我国的财税立法和预算审查监督工作。我们可以骄傲地说，中德财税立法咨询项目，不仅是中德双方在财税立法和预算审查监督领域进行交流和借鉴的有效平台，而且是增强两国民间和官方互信与友谊的畅通桥梁。在此，我们特别感谢我们的合作方——德国国际合作机构，感谢三任项目主任葛毅先生、尤翰林先生、施吉先生，项目主管范欧文先生和张为民女士等的卓越工作和辛苦奉献！

为更加全面、深入地理解和分析德国预算制度与实践，进一步增强中德财税立法咨询项目的执行效果，2011年2月，我

委向德国国际合作机构建议，翻译一本德国预算制度理论与实践的经典著作，既可以作为预算审查监督培训的教材，也可以成为国内介绍和研究德国预算制度的重要参考。施吉先生很快确定请黑勒先生根据我委要求重新撰写《德国公共预算管理》一书。黑勒先生曾长期任职德国汉堡州财政部副部长和德国联邦预算相关部门的领导岗位，并多次担任中德财税立法咨询项目预算审查监督培训班的导师。他本人对中国有深厚的感情，先后两次来华考察交流。重新撰写本书之前，黑勒先生专程来华，介绍修改提纲并听取我们的意见和建议，共同确定修改的章节和重点，以期本书能更契合我方需要，使更多中国同行得以对德国预算制度有更为全面、深入的了解。全书共 21 章，从实际应用的角度，系统、全面、精炼介绍了德国预算法律制度、预算编制和执行、预算监督、预算管理的重点以及未来改善预算管理的措施建议，内容丰富，理论性和实务性均较强。它已不仅是对原著的简单修改，更凝结着黑勒先生对深化中德预算制度交流的殷切期望。我们向他表示衷心感谢！

我们相信，这本书不仅是中德财税立法咨询项目的阶段性成果，也必将为推动该项目的持续开展、提高项目执行成效奠定坚实的理论基础，我们坚信中德财税立法咨询项目拥有更为广阔的发展前景！

再次感谢德国国际合作机构的高效工作，感谢黑勒先生的精心论著，感谢翻译人员的高水平编译！

全国人大常委会预算工作委员会



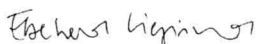
编写说明

九年多来全国人大常委会预算工作委员会和德国国际合作机构中德法律合作项目进行了卓有成效的合作。主要是在公共财政，特别是预算领域，在中国国内举办了多次研讨会，国外组织了立法考察团，并在德国举办了八期预算审查与监督培训班，培养了许多地方人大财税法干部。

为了促进中国的预算法改革，我们十分愿意把德国的相关法律体系介绍到中国，也很高兴看到中国对德国的法律框架和相关法律基础十分感兴趣。为了满足中方合作伙伴的需求，我们全力支持黑勒博士把他写的《德国公共财政管理的重要原则》这本内容全面的实践者手册一书重新概括编写。

从而以这种方式让有效的德国财政管理基础知识在中国得以继续传播。除了在这些领域的立法咨询外，通过在财政管理层面相应地推动法律的执行对一个国家的有效的财政管理也是十分重要的。

因此，我们十分期待和全国人大常委会预算工作委员会的继续合作，并感谢所有对本书出版做出过贡献的人士。



德国国际合作机构中德法律合作项目
项目主任施吉先生

简 目

A. 导 论

B. 基 础

第1章	财政基本制度与预算法	7
第2章	具有可比性的数据	12
第3章	收 入	18
第4章	支 出	27

C. 预算规划的编制和执行

第5章	预算周期和议会权限	32
第6章	预算原则	39
第7章	单式簿记与复式簿记	58
第8章	支付, 簿记, 结算	68

D. 预算监督

第9章	监督与预警机制	78
第10章	审计与免责	81

E. 公共预算管理的重点

第11章	中期财政规划	91
第12章	财政平衡	96
第13章	社会福利支出和其他法定给付	115

第 14 章	债务与信贷	118
第 15 章	投资与采购	128
第 16 章	资 产	133
第 17 章	特别资产，公共企业和参股	136
第 18 章	私有化，公私合伙	146
第 19 章	对行政部门以外的机构的拨付	155
第 20 章	人 事	161

F. 未来改善公共预算管理的措施

第 21 章	根据产品、资源消耗和效果进行掌控	170
--------	------------------	-----

附 录

词汇表	189
词汇索引	200
文献索引	214

目 录

A. 导 论

1. 公共预算管理	1
2. 德国联邦与各州的合作	1
3. 按法律行事, 受法律制约	4
4. 公共预算的可持续性	5

B. 基 础

第1章 财政基本制度与预算法	7
1.1 财政基本制度	7
1.2 预算法	9
1.3 与欧洲联盟的财政关系	10
第2章 具有可比性的数据	12
2.1 国民经济总体核算与财政统计	12
2.2 预算指标	15
2.3 公共总体预算	17
第3章 收 入	18
3.1 税收收入	18
3.1.1 立法权、收益权和管理权	18
3.1.2 税种的设立与废除	22
3.1.3 税收总收入和剩余税收收入	23

3.1.4 税收估算工作组	25
3.2 其他收入	25
第4章 支出	27
4.1 负担分担的一般原则	27
4.2 混合资助	28
4.2.1 体系	28
4.2.2 联邦委托管理	29
4.2.3 资金给付法律	29
4.2.4 财政援助	30
4.2.5 共同任务	31
4.2.6 战争遗留负担和社会保险补贴	31
C. 预算规划的编制和执行	
第5章 预算周期和议会权限	32
5.1 预算周期	32
5.2 议会权限	37
5.2.1 议会的预算权	37
5.2.2 预算监督	38
第6章 预算原则	39
6.1 预算规划的功能	39
6.2 预算规划的效力	40
6.3 一般预算原则	41
6.3.1 体系	41
6.3.2 支出的必要性	42
6.3.3 经济与节俭原则	42
6.3.3.1 原则	42

6.3.3.2 经济性调查	43
6.3.3.3 利益表达程序	43
6.3.3.4 成本会计	44
6.3.4 总体覆盖原则	48
6.3.5 预算平衡原则	48
6.3.6 对总体经济平衡的考虑	49
6.3.7 禁止搭载原则	51
6.3.8 事先原则	51
6.3.9 年度原则	52
6.3.10 公开原则	53
6.4 特别预算原则	53
6.4.1 体系	53
6.4.2 统一与完整原则	54
6.4.3 当期原则	55
6.4.4 预算清晰原则	55
6.4.5 预算真实原则	55
6.4.6 毛额估算原则	56
6.4.7 个别估算原则与事项约束原则	56
第7章 单式簿记与复式簿记	58
7.1 簿记制度对于公共预算管理的意义	58
7.2 单式簿记	60
7.2.1 授权依据	60
7.2.2 预算表述	61
7.3 复式簿记	64
7.3.1 授权依据	64
7.3.2 预算表述	66
第8章 支付, 簿记, 结算	68
8.1 支付与出纳法	68

8.2 簿记	69
8.2.1 原则	69
8.2.2 单式簿记	69
8.2.3 复式簿记	69
8.3 结算	70
8.3.1 原则	70
8.3.2 单式年终报表	70
8.3.3 复式年终报表	71
8.3.4 合并报表（集团报表）	76

D. 预算监督

第9章 监督与预警机制	78
-------------	----

第10章 审计与免责	81
------------	----

10.1 审计署的审查	81
10.2 对公共企业和公共参股单位的审查	83
10.3 审计署提供的咨询	89
10.4 内部审核部门	90
10.5 免责	90

E. 公共预算管理的重点

第11章 中期财政规划	91
-------------	----

11.1 财政规划	91
11.2 《财政框架法》	93

第12章 财政平衡	96
-----------	----

12.1 总体情况	96
-----------	----

12. 1. 1	联邦和各州的四级财政平衡	96
12. 1. 2	法律依据	99
12. 1. 3	财政实力、财政需求、特殊需求	100
12. 1. 4	分配工具和分配方案	100
12. 1. 5	附属财政平衡	103
12. 1. 6	2020 年以后对财政平衡的重构	103
12. 2	联邦和州之间对税收收入的分配（第一级）	104
12. 3	各州之间对税收收入的分配（第二级）	104
12. 3. 1	按照当地收入原则的分配	104
12. 3. 2	对个人所得税、企业所得税和资本利得税的分割	104
12. 4	增值税收入分配的特殊情形	105
12. 4. 1	联邦与州之间的纵向分配	105
12. 4. 2	横向增值税分配	108
12. 4. 3	地方之间的分配	109
12. 5	州际财政平衡（第三级）	110
12. 5. 1	体系	110
12. 5. 2	以财政实力作为计算依据	110
12. 6	联邦补充拨款（第四级）	112
12. 6. 1	功能	112
12. 6. 2	一般联邦补充拨款	112
12. 6. 3	特殊需求联邦补充拨款	113
12. 6. 4	对新州的帮助（《第二团结协议》）	113
12. 7	地方财政平衡	113
第 13 章	社会福利支出和其他法定给付	115
13. 1	社会福利支出的结构	115
13. 2	社会福利支出的掌控	116
第 14 章	债务与信贷	118
14. 1	原始状况：公共预算债务	118

14.2	用于预算平衡的信贷收入	119
14.2.1	财政收支差额、财政赤字和信贷净额	119
14.2.2	覆盖信贷与财务加强信贷	120
14.2.3	信贷管理	121
14.3	对债务的限制	122
14.3.1	对联邦和各州共同适用的规定	122
14.3.2	原则：不依靠信贷收入实现预算平衡	123
14.3.3	例外：在特殊情况下接受信贷	125
14.3.4	2020 年以前的过渡规定	126
第 15 章	投资与采购	128
15.1	投资	128
15.2	建设措施、大宗采购和开发计划	130
15.2.1	预估所需的特别资料	130
15.2.2	公共建设措施的成本超标	131
第 16 章	资 产	133
16.1	基础	133
16.2	按完全价值出让资产或转让资产使用权	134
16.3	地产	134
第 17 章	特别资产，公共企业和参股	136
17.1	体系	136
17.2	联邦和州立经营实体；地方的自有经营实体	137
17.3	联邦或州的特别资产	138
17.4	公法法人	139
17.5	参股	139
17.6	对公共企业和公共参股的掌控	141
17.6.1	掌控工具	141

17. 6. 2 掌控模式	143
第 18 章 私有化, 公私合伙	146
18. 1 公共职责私有化的基本形式	146
18. 1. 1 形式私有化	147
18. 1. 2 实质私有化	147
18. 1. 3 向私人转移公共职责	147
18. 2 公共企业和公有股权的私有化	148
18. 3 公共部门与私人间的合伙	150
18. 3. 1 基础	150
18. 3. 2 公私合伙模式	150
18. 3. 3 预算规划中的保障	153
第 19 章 对行政部门以外的机构的拨付	155
19. 1 基础	155
19. 1. 1 拨付、拨款、补贴	155
19. 1. 2 公共委托	157
19. 1. 3 补助、财政援助	157
19. 1. 4 拨付的辅助性	157
19. 2 机构资助和项目资助	158
19. 3 资助方式	158
19. 4 拨付的提供	160
19. 5 对资金使用的监督	160
第 20 章 人 事	161
20. 1 人事、职位、资金	161
20. 2 公共服务法	163
20. 3 预算法	164
20. 4 用职位规划进行掌控	165