



典型国家和地区政府预算制度研究丛书

中国财政发展协同创新中心、中央财经大学政府预算管理研究所资助项目

丛书主编/李 燕

德国政府预算制度

朱秋霞 / 编著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



典型国家和地区政府预算制度研究丛书

中国财政发展协同创新中心、中央财经大学政府预算管理研究所资助项目

丛书主编/李燕

德国政府预算制度

朱秋霞/编著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

德国政府预算制度 / 朱秋霞编著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 12

(典型国家和地区政府预算制度研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8945 - 2

I. ①德… II. ①朱… III. ①国家预算 - 预算制度 - 研究 - 德国 IV. ①F815. 162

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 329500 号

责任编辑: 刘 颖

责任校对: 杨晓莹

责任印制: 李 鹏

德国政府预算制度

朱秋霞 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

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

电子邮箱: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcsb. tmall. com](http://jjkxcsb.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 18 印张 380000 字

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8945 - 2 定价: 48. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

丛书总序

从世界范围来看,现代预算制度的产生发展历程与现代法治国家的建设如影随形,预算是控制和制约政府权力扩张的重要手段。从形式上看,政府预算是经过法定程序批准的、具有法律效力的政府年度财政收支计划,但从其实质而言,是社会公众对政府权力进行“非暴力的制度控制”的有效途径。同时,由于预算还决定着对有限的公共资源在不同利益主体之间如何分配的问题,因而,预算过程中也充满了各种利益集团为争夺有限预算资源的政治博弈。预算过程为各利益集团及公众提供了一个相对开放的平台和渠道,使他们可以通过法定的程序提出自己的预算诉求,了解预算配置的信息,监督预算资源的使用及政府承诺的兑现。因此,预算是实现政府自我约束和立法机构外部控制的重要制度安排与机制。

随着中国公共财政框架体系的逐步建立和完善,预算在保证政府对有限公共资源的配置及使用上的合规有效,强化人大对各部门、各单位使用财政资金的控制功能方面,正在发挥着越来越重要的作用。我国自2000年以来将财政改革及公共财政框架体系的建设聚焦于支出管理后,围绕预算制度的改革与创新就从未间断过:如部门综合预算改革旨在细化预算编制,实现部门预算的完整性;政府采购制度改革旨在将政府的支出管理纳入“公开、公平、公正”的轨道,杜绝黑箱操作;国库集中收付制度改革旨在提升财政部门对预算资金收支流的控制功能,防止财政资金被截留挪用和提高其使用效率;预算外资金管理改革旨在将完整的政府收支纳入财政管理和社会监督视野;政府收支分类改革旨在使政府每一项支出通过功能和经济分类得到“多维定位”,以清晰的反映支出最终去向等。党的十八大以来,党和国家的重要会议、重要文件中均密集涉及政府预算问题,特别是从党的十八大报告中提出的“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”到党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出的“实施全面规范、公开透明的预算制度”,再到历经十年修订历程于2015年1月1日起正式实施的新修订的预算法,直至党的十九大进一步提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”等,可以说,预算改革已经成为中国当前行政体制改革、财政体制改革的关键突破口,引起了决策层的高度关注。

从理论研究而言,近十年来中国的政府预算研究也呈现出“百花齐放”的繁荣景象。政府预算突破了传统财政学的研究范畴,政治学、社会学、法学、行政管理学等学科纷纷从各自的研究视角加大对政府预算的研究,跨学科的研究视角和国际化的研究视野也有力地推动了政府预算研究的广度和深度。

西方国家现代预算制度作为政府治理的重要手段,其建立与完善走过了几百年的历史,经历了新兴资产阶级力量与落后王权力量的斗争过程,以及暴力式的革命

路径和非暴力式的改良路径。一个国家预算制度的选择与该国的政治体制、政党政治、经济体制、经济发展阶段、历史文化等环境因素密切相关，各国预算制度的优化也始终与政府改革、政府效率的提高紧密联系在一起，但在发展与改革过程中越来越清晰的是预算已逐渐成为社会公众和立法机构控制约束政府权力扩张的有效工具，是给权力戴上“紧箍咒”的重要载体。

他山之石，可以攻玉。编纂《典型国家和地区政府预算制度研究》丛书的根本目的，在于全面、完整、系统的提供典型国家及地区预算管理的做法，归纳典型国家与地区在建立现代预算制度过程中的成功经验与教训，为预算理论及实际工作者了解他国及地区现代预算制度的建立历程、管理模式、关键改革等提供文献资料及经验借鉴，同时也可以为我国建立起现代预算制度提供参考依据。因此，本丛书定位于具有决策参考价值和研究文献价值的专辑，目的不在于说教，而在于为决策者和理论与实际工作者提供一种选择和借鉴的可能。我们也希望本丛书的出版与问世能引起各界和决策层对政府预算的广泛关注，为我国现代预算管理体制的建设与完善，为建设法治中国添砖加瓦。

《典型国家和地区政府预算制度研究》丛书选择了俄罗斯、美国、英国、澳大利亚（俄罗斯、美国、英国、澳大利亚、日本、印度等卷已出版）、法国、德国、加拿大等国家和港澳台地区，内容根据各国和地区的特点，侧重梳理介绍其政府预算管理制度，主要包括组织体系、管理流程、管理制度、监督机制、法律法规以及预算改革的趋势等相关内容，重在诠释各国预算管理的基本事实和最新改革动态，力图总结出可供我国借鉴之处。

本丛书是依托中央财经大学中国财政发展协同创新中心和政府预算管理研究所的力量组织编著的。中央财经大学政府预算研究团队集合了国内外高校、研究机构、实务部门构成的专兼职研究人员，主要从事政府预算管理理论与政策的研究，研究范围涉及政府预算理论、财政信息公开与透明度、预算监督与预算法治化、政府会计与政府财务报告、中期财政规划等。研究团队还紧跟国际预算理论发展与我国政府预算管理改革动态，借鉴国际经验，加强对政府预算理论、预算政策、预算制度和预算程序以及中外预算的比较研究。研究团队的特色定位于倡导问题导向型的研究模式，强调研究成果的决策实用价值；随着学科交叉与融合，提倡对政府预算进行跨学科研究；推动研究方法的创新，提倡对政府预算问题开展实证研究。研究团队在运作模式上，提倡“学研一体”的运作模式，以期将科学研究与人才培养工作结合起来。

丛书编写主要基于各国政府相关部门网站、政府预算报告、最新立法及政策方案、各种统计年报等所载大量一手资料和有关文献编纂而成，力图尽可能客观地反映各国的政府预算制度体系及改革近况。但是，由于受各种因素及语言局限在资料收集上存在一定的难度，该套丛书还存在一些缺憾与疏漏，希望广大读者理解，也欢迎批评指正，以利于我们不断总结，逐渐扩大丛书所涉国家及地区的范围，为广大读者提供更多更好地开展预算研究与指导实践的书籍。

丛书编委会

二〇一七年十一月

前言

笔者在本书写作的最后阶段，正遇法国大选、德国人口最多的州——北威州大选。从法国大选与德国北威州大选的过程来看，选民们其实都是在为保卫全球化而选。没有全球化，法国的香水、葡萄酒，德国的奔驰、宝马不可能有如此巨大的市场，虽然这些是属于富人的享受品，可又确实与本国大量普通工人的必需品、面包与牛奶相联系的，代表工人利益的“左”，代表商界利益的“右”，在捍卫全球化的选战中走到了一起。全球化不仅对劳动力资源丰富的中国经济发展是有利的，对中国的经济体制改革也是有利的。因为只有在全球化的过程中，中国人才有了解并且学习世界工业强国的制度动力。就德国本身的制度而言，也是在全球化过程中，经受制度竞争的考验，进行了持续的改革。从中国本身的制度改革需求来说，随着改革的逐步深入，需要解决的问题也是受全球化的影响在改变的。从德国本身的制度发展来说，它本身也是在根据受外在的影响调整改革的内容，从财政制度改革的大趋势来说，各国都是朝着相同的方向，需要建立的是善治的政府（good governance），精明强干的政府，而不是臃肿的，无所不包的庞大的政府，政府需要适当退出，以便让出更多的活动空间给市场。善治的政府是与公民的自治相呼应的，大量的公共事务不是由政府直接来操控，而是遵循无为而治的理念，让老百姓更多地参与公共事务的管理。信息技术的普及又给公民参与预算的透明化提供了前所有未有的条件。根据中国政府预算制度改革的需求，介绍德国政府预算制度改革的过程与结果是本书的目的，笔者期望能够给读者提供一个完整的图像，同时给予相关疑问以可以理解的答案。

在德国学习期间，笔者从事的是关于中国经济方面的研究，起初是为了研究中国经济去了解德国财政制度的，是需要一个参照系，为了方便与德国教授讨论。因此，1997年有机会参加了上海财经大学储敏伟教授主持的外国财政制度研究丛书项目中德国财政制度的编著。回国工作后的第一个愿望就是新版德国财政制度，正好有南京财经大学学科建设的支持，2005年这一愿望得以实现。时光荏苒，2005年的德国财政制度修订本距今已有10多年，对10多年来的德国财政制度进行追踪研究，成为笔者的一个新的心愿。2015年笔者曾经多处寻求财政支持未果，只能放弃。2016年春通过中央财经大学的白彦锋老师介绍，得以承担编著德国政府预算制度的

任务, 笔者的这一愿望得以基本实现。^①

在笔者 2004 年写作德国财政制度期间, 德国的经济处于萧条阶段, 至今 10 多年期间, 德国经济经历了 2008 年世界金融危机、能源转型、欧债危机以及 2015 年开始的难民危机, 经受了如此多的风风雨雨, 但是德国政府通过持续的大规模的改革, 基本上克服了这些危机。改革是持续的, 改革的纲领与口号由时任社会民主党的总理施罗德以 2010 议程, 削减高福利开始, 到基督教民主联盟党的总理默克尔的保护德国工业基地的地位, 改革的路线一脉相承, 改革的目标明确, 保持德国经济在全球化过程中, 尤其是欧盟一体化过程中的竞争力, 使政府的财政可持续。德国政府财政由于特殊的原因, 债务负担是相当重的。但是, 从 2014 年开始, 由于整个国民经济逐步复苏, 进入增长阶段, 就业增加, 带动消费增加, 使政府财政状况大为好转, 公共财政从 2014 年开始实现当年无赤字, 这对于德国财政来说可以说是历史性大事件。从发展趋势来看, 企业开始停止外迁, 并有些企业逐步回迁。根据预测, 工业机器人普及以后, 企业回迁的数量将会增加。德国经济与政府财政状况在这 10 多年间的改革历程说明, 制度改革的潜力是巨大的, 对于中国政府现阶段坚持面向市场经济的制度改革具有相当的正面的鼓舞作用。因此, 德国财政是如何走出困境, 实现改善的, 无疑是中国读者所关心的, 因此也是笔者关注的重点, 体现在更多的笔墨用于预算制度的改革。根据丛书的编写要求, 本书将更多的文字用于政府预算制度, 考虑到德国联邦制的特点, 增加了州政府预算与市镇政府预算内容。由于将核心内容限制在预算制度方面, 政府预算制度, 就是对政府预算行为的规范, 涉及许多具体的法律条文, 这些法律条文笔者之前也没有深度接触过, 这次投入了大量时间用于相关法律条文的翻译与解读, 虽然比较枯燥, 但收获颇丰。

笔者以为, 政府预算制度改革不仅对中国财政制度改革的进一步深化具有重要意义, 对于促进中国民主进程也具有直接的意义。中国现代化大业的完成不仅是经济的增长, 更包括社会的可持续发展。时光之舟很快抵达 2018 年, 中国的改革开放已经经历近 40 周年, 虽然改革开放给人民的福利带来很大的改善, 但人民福利要进一步提高, 依然需要进行制度改革, 因此, 政府预算制度的改革也在推动之中。国家的繁荣, 人民的福利都取决于好的制度, 制度改革的过程也是一个制度选择的过程, 即参考什么样的新模式来改革现存的制度。制度选择, 人人有责, 尽力为中国的改革开放做贡献, 也是笔者写作的动力。制度建设不仅需要大致的蓝图, 更需要具体的规划步骤, 每个部分的具体结构以及各个部分之间的衔接都必须清楚, 有任何的含糊, 都有可能

导致工程的失败。因此, 写作与阅读虽然枯燥, 笔者认为还是很有意义的。

因此, 本书在内容安排方面, 基本从中国预算制度改革的需求来考察德国政府预算制度, 侧重于制度框架与预算报告的模块。

本书的内容由 11 章构成。首先是介绍了两个层次的制度框架: 一是作为德国政府预算制度的经济制度框架: 德国社会主义市场经济制度的具体内容及制度选择的历史

^① 因为本专著是德国政府预算制度与德国财政制度相比较, 少社会保障与税收方面的内容, 因此, 只能说这一愿望得以基本实现。

与理论背景（第一章）；二是作为德国政府预算的直接制度框架：政府与预算管理体制（第二章）。由于本专著的核心内容是联邦政府、州政府与市镇地方政府预算基本程序，年度预算报告的内容，因此，第三章与第四章的内容安排尤其重要。第三章为预算基本法的多次改革。第四章为联邦预算计划与预算编制，注重年度预算报告的基本模块：预算总表与单项预算表及说明文字。第五章为联邦预算的执行与监督。第六章为州政府预算体系，使用了莱法州作为案例介绍了州政府预算总表与单项预算的关系。第七章为市镇政府预算，重点介绍了德国市镇自治的历史传统、市镇预算制度改革。第八章为政府债务管理。第九章为德国政府预算制度最具特点的是政府间预算平衡制度。第十章为公共企业预算。第十一章为政府预算信息公开制度。从全书的内容来看，追求提高制度绩效为目标的改革是主线，这十年来，德国在政府预算制度进行了大量的改革，将改革的动因与结果介绍给读者，是笔者的义务。网络技术虽然给写作提供了大量的直接资料来源，从大量的资料中进行选择与取舍也耗费大量的时间。笔者虽然有前两次写作的基础，但是这次耗费的时间还是最多的，尤其是花费在州与市镇预算部分，希望这部分能够为中国的地方政府预算改革提供直接的框架性参考。

在写作过程中，非常感谢项目主持人中央财经大学李燕教授的帮助，她根据中国政府预算制度改革中的实际需要向我提出问题，为了回答她的问题，我收集材料，组织内容。例如，年底突击花钱的问题；德国人是如何解决预算支出权限的年度有效性资源使用单位节省财政资金的动力之间的矛盾；德国人是如何控制地方政府债务的，等等。同时，也要特别感谢南京财经大学的朱军老师，他正巧在德国做访问学者，由于他正在进行地方债务方面的研究，因此参与了本书德国地方政府债务控制、州政府预算与市镇预算的制度方面的内容的讨论与写作内容的构思。

本书得以完成，首先要感谢《典型国家与地区政府预算制度研究丛书》编委会对笔者的接纳，将编著《德国政府预算制度》的任务委托于我。也感谢李俊生教授与马海涛教授曾经对笔者在南京财经大学学科建设方面的支持。特别感谢丛书主编李燕教授，尤其要感谢她与我的多次耐心意见交流，及容忍我在有些内容方面的固执己见。感谢刘颖编辑为这本具有翻译文字风格图书的审校工作而付出的巨大耐心与大量的时间。感谢朱军老师从他主持的国家社会科学基金青年项目（15CJY077）提供的财政支持。感谢我的家人，将本来用于陪同他们的时间用于写作的疯狂，他们给我充分的理解与耐心。

本书为国家社会科学基金重点项目“建设现代预算制度研究—基于制约和监督权力运行的视角”（14AZD022）和中央财经大学重大科研培育项目“国家治理能力提升下的政府施政行为规范研究”的阶段性成果。

由于笔者水平所限，本书的观点与内容方面责任由笔者独立承担，有不当之处或错误，欢迎读者批评指正。

作者

2017年5月于南京

目 录

第一章 德国政治、经济与财政概况 / 1

- 第一节 德国概况 / 2
- 第二节 德国社会市场经济制度 / 9
- 第三节 德国的经济状况 / 15
- 第四节 德国财政状况 / 20

第二章 德国政府与财政管理体制 / 27

- 第一节 政府机构设置 / 28
- 第二节 联邦政府财政职能 / 30
- 第三节 地方政府财政职能 / 36
- 第四节 财政管理的组织架构 / 46

第三章 政府预算的法律基础 / 54

- 第一节 预算基本法演变 / 55
- 第二节 预算基本法改革：《持续发展法》 / 58
- 第三节 预算基本法改革：《现代化法》 / 60
- 第四节 财政预算的基本原则 / 65
- 第五节 欧盟财政协议对德国预算基本法的影响 / 66

第四章 联邦政府财政预算计划与年度预算 / 71

- 第一节 联邦财政预算计划 / 72
- 第二节 联邦年度预算编制的内容 / 82
- 第三节 联邦预算编制程序 / 93

第四节 联邦政府预算草案审批 / 97

第五章 联邦政府预算执行监督与绩效 / 101

第一节 预算执行的组织安排 / 102

第二节 联邦决算 / 106

第三节 联邦总决算报告 / 109

第四节 预算执行监督的组织安排 / 113

第五节 预算执行透明度的制度保证 / 119

第六节 德国政府预算绩效管理 / 122

第六章 德国州政府预算体系 / 128

第一节 德国地方政府预算的法律基础 / 129

第二节 州政府预算体制 / 130

第三节 德国州政府预算内容 / 135

第四节 州预算年报案例——莱法州财政预算年报 / 137

第七章 德国市镇地方政府预算 / 147

第一节 市镇地方自治理论依据 / 148

第二节 县财政事务 / 152

第三节 市镇政府预算 / 154

第四节 市镇预算计划原则 / 159

第五节 市镇预算执行与监督 / 162

第六节 市镇地方政府预算程序、特点与新的改革 / 167

第八章 德国政府债务管理 / 173

第一节 政府债务管理的法律依据 / 174

第二节 德国政府债务的形成与历史 / 177

第三节 国债规模发展 / 183

第四节 国债管理及新的改革 / 190

第五节 地方债务危机及控制 / 195

第九章 德国地区间预算平衡制度（政府间财政预算关系） / 199

第一节 政府间财政预算平衡关系 / 200

- 第二节 州与市镇财政预算横向平衡 / 202
- 第三节 政府间财政预算纵向平衡 / 210
- 第四节 财政平衡制度改革 / 212
- 第五节 财政预算平衡对国家统一的贡献 / 217

第十章 德国公共企业预算 / 221

- 第一节 德国公共企业在政府预算中的地位 / 222
- 第二节 联邦公共企业私有化改革的预算法基础 / 223
- 第三节 联邦参股企业改革预算 / 225
- 第四节 公共企业预算管理 / 230
- 第五节 公共企业管理信息公开与审计 / 236
- 第六节 德国公共企业私有化对我国公共企业预算的启示 / 243

第十一章 德国政府预算信息公开 / 246

- 第一节 政府预算信息公开的基本法律框架 / 247
- 第二节 《基本法》关于政府财政预算信息公开的相关规定 / 251
- 第三节 《预算基本法》与《联邦预算法》中预算信息公开的有关规定 / 252
- 第四节 与预算信息公开相关的其他重要法规 / 253
- 第五节 联邦预算信息公开制度 / 254
- 第六节 地方政府预算信息公开制度 / 257
- 第七节 德国预算信息公开对我国的启示 / 259

重要名词翻译 / 262

参考文献 / 266

德国政治、经济与财政概况

在第二次世界大战的废墟上建立起来的德国经济，短短的20年间，创造了德国的“战后经济奇迹”。德国的财政管理体制对创造这一奇迹发挥了重要的作用。本章主要介绍德国政治经济财政概况，首先对德国的基本情况进行了概述，而后对德国的政治制度、经济制度、财政制度等方面进行了介绍。

第一节 德国概况

一、德国的自然地理状况^①

德国全称为德意志联邦共和国，位于欧洲中部。德国的首都是柏林。联邦政府部以及联邦管理机构中有相当大的部分设在以前的首都波恩。德国周围有九个邻国：北邻丹麦，西邻荷兰、比利时和卢森堡，西南与法国接壤，南部与瑞士、奥地利相连，东部与波兰、捷克毗邻。德国处于欧洲的中心位置，在欧洲地缘政治上扮演着极为重要的作用。第二次世界大战以后，德国曾经分裂为位于现在德国西部的联邦德国和位于现在德国东部的民主德国。1990年10月3日，两个德国重新统一，并沿用了原德意志联邦共和国的国名和法统。德国是欧洲联盟和北大西洋公约组织的一员，是西欧和大西洋地区通向中欧及东欧各国的桥梁。

德国国土总面积为357 340平方公里。按面积计算，它居欧洲第六位。德国南北之间的直线最远距离为876公里，东西之间最远为640公里，陆地边境线全长为3 758公里。德国的居民人数约8 360万人（2003年），近十多年以来，德国人口呈下降趋势，2014年总人口为8 120万人，是欧盟人口最多的国家。

德国地形呈北低南高的态势。北部的特点是北德低地一带的草原、泥沼及湖泊以及一望无际的平原。中部有艾弗尔、哈尔茨、埃尔茨等海拔大都不超过1 000米的丘陵山脉。南部的典型象征有高耸的阿尔卑斯山，黑森林山区有德国最大的湖泊博登湖。德国最高峰为阿尔卑斯山脉的楚格峰，总高2 962米，在巴伐利亚州境内。德国西北部临北海，东北是波罗的海海岸。波罗的海中的吕根岛，总面积达930平方公里，是德国最大的岛屿。德国最长的河流是著名的莱茵河。莱茵河全长1 320公里，在德国境内有865公里。

德国位于大西洋海洋性气候和东部大陆性气候之间的凉爽西风带。冬季，北部低地平均温度约摄氏1.5度，山区6度；夏季，低地平均温度为18度，南方有屏障的山谷内为20度左右。降雨比较平均地分布在一年四季。常年气候温和湿润，有利于玉米、麦类、马铃薯、甜菜等温带农作物的生长。

二、德国的国家制度

（一）联邦共和国

德国是联邦制度国家，由16个州级行政单位组成，即13个州和3个州级市。

^① A. Kappler/A. Grevel, Tatsachen Über Deutschland [M]. Frankfurt am Main: Scocietäts Verlage, 1995; 法兰克福西埃德媒体公司（美因河畔法兰克福）与外交部（柏林）合作，《德国概况2015》中文版，2015年。
www. facts-about-germany. de.

1990年两德统一以后,人们习惯地把原属德意志联邦共和国的各州称为西部老州,把原德意志民主共和国地区各州称为东部新州。从北向南数,西部老州分别为石勒苏益格—荷尔斯泰因、汉堡(州市)、不来梅(州市)、下萨克森、北莱茵—威斯特法伦、莱茵兰—法尔茨、萨尔、黑森、巴登—符腾堡和巴伐利亚;东部新州为梅克伦堡—前波莫瑞、勃兰登堡、萨克森—安哈特、图林根与萨克森,首都柏林(州市)。在德国西部的州级行政区划中,各个州的面积、人口规模和经济规模差别是相当大的,例如面积最大的州巴伐利亚的面积为70 554平方公里。人口最多的州为北莱茵—威斯特法伦州,拥有居民人数1 800多万人,同时也是欧洲人口最稠密的地区。从经济规模来看,在过去的相当长的时期内,北莱茵—威斯特法伦州的经济规模也是最大的,它一个州的GDP总量曾经与整个原民主德国全国的GDP总量相当。从各个州的社会经济发展来看,规模大的州拥有高于全国平均水平的公共服务设施。

在第二次世界大战失败后,在德国西部占领国主导下,于1949年制定的德意志联邦共和国基本法,^①规定了德国国家制度的五项基本原则,即德国是民主国家、共和制国家、联邦制国家、法制国家和社会福利国家。德国民主制国家形式的基础是人民的主权原则。国家的一切权力从人民出发。基本法规定德国实行间接的、代议会制的民主制度。国家的权力必须经过人民的承认和同意。人民通过定期进行的议会代表直接选举行使国家权力。在直接选举以外,国家的权力并不直接由人民来决定,而是由立法、行政和司法的专门机构来行使。德国基本法对人民民主形式的规定与其他国家不同的是,它只有在例外的情况下,即重新划分联邦领土的情况下才可以采取公民投票等直接的民主形式。为了吸取民主的魏玛共和国在第二次世界大战前失败的经验,基本法规定联邦宪法法院可以禁止那些打算毁坏民主国家制度的政党。德国的共和国制度在宪法上首先表现为“德意志联邦共和国”的名称,通过选举产生的联邦总统是国家的首脑。总统在国际法上对外代表国家;对内,他任命联邦法官和官员,拥有赦免权。联邦总统审查法律的制定是否符合宪法并颁布法律。德国总统由德国联邦大会选举产生,任期5年。2017年新任总统为施泰因迈尔,前任总统高克任期满。联邦大会由联邦议会的议员和同等数量的各州议会的代表组成。在联邦德国,总统的权力受到很大的限制,基本上没有实际的政治权力,仅当国家处于紧急状态情况下,总统有对外宣战权。吸取魏玛共和国时期国会瘫痪、总统滥权的教训,以及吸取希特勒作为全民直选的总理,上台以后,废除总统,将总统与总理大权独揽于一身,导致的战争灾难,德国设置了一种特殊的总统制度。德国国家制度中总统的设置,是对总理权利的一种制约。德国总理没有对外宣战权,总统选举也与议会大选无关。德国的行政管理权主要掌握在通过议会大选产生的联

^① 由于德国当时的政治家们期望未来的德国统一,为了避免承担国家分裂的历史责任,他们认为,不是一个统一的国家就不可能有宪法,所以称为基本法。实际功能来说,基本法相当于宪法。参见:迪特尔·拉夫:《德意志史——从古老帝国到第二共和国》,德文版,慕尼黑Max Hueber出版社1985版;中文版,波恩Inter Nationes出版社1987年版。

典型国家和地区政府预算制度研究丛书

4

邦政府总理手中，总理任期是4年。

德国联邦制的国家制度意味着，不仅联邦共和国本身，而且16个联邦州都具有国家的性质。联邦制下的州，不同于非联邦制度下的省。联邦州本身就是国家权力的实体。各个州都有自己的宪法。各州的宪法必须与基本法所规定的国家制度的原则相符合。除此之外，各个州在一定范围内拥有自己的立法、行政、司法权等主权。联邦各个州具有一定程度的国家权力只是联邦制的一个方面。另一个方面是联邦州在涉及整个联邦的重大事务上有参与权。例如，在立法方面，代表各州的联邦参议院直接参与法律的制定过程。在联邦的重要事务上，尤其是需要在地方实施重要的行政事务与涉及地方预算的投资计划和财政支出项目，联邦总理和他的部长们无权直接做出决定，必须和各州州长协商，得到州级同意。例如，默克尔在第一任期就要求各州将幼儿园作为地方义务公共产品提供，并没有得到各州的同意，也就无法真正实施。直到她的第二任期，进一步与各州协商，并且解决资金来源问题后才得以实施。

联邦制在德国领土上具有悠久的传统，但19世纪以后，德国逐渐走上中央集权的国体。1933~1945年的纳粹政府，进一步把无所不包的极端法西斯主义强加给德国人民。这段历史给德国留下了沉痛教训，突出了联邦制作为德国国家基本体制的重要价值。德国具有相当长的联邦和自治历史，过去的德国一直由联邦国组成。在许多世纪中，由于战争，德国的版图经常改变。在近代的19世纪初的拿破仑战争，1866年普鲁士—奥地利战争，第一次和第二次世界大战，都造成了德国版图的变化。德国现在的州级行政区划或者说州的领土范围基本是以1945年盟国占领时占领区的划分为基础形成的。在1949年成立德意志联邦共和国时，确定州级行政区划也考虑了历史边界划分和传统文化。在西部老州中，有些州在历史上曾经是两个不同的邦，现在合并为一个州，这些州还能够在州名上识别出来。例如北莱茵—威斯特法伦州（中文简称北威州）是由英国占领区的莱茵州，威斯特法伦州的大部分与利珀—德特莫尔德州合并而成。莱茵兰—法尔茨州（简称莱法州）是法国占领区，也是将两个州（区）合并而来。^①巴登—符腾堡州曾是美国占领区，就是将巴登—符腾堡两个地区合并而成。统一前的东部地区，曾经是苏联占领区，在民主德国建国时期，形成5个州。但是，1952年民主德国通过行政区改革，废除了州制度，采取了人为的新区划，划为14个区。德国统一以后，根据自由选举的议员们的决议，在东部重建5个新联邦州，这5个新州基本保留了1952年之前的版图格局。对于1945年以后形成的联邦州的版图划分，在德国也不是没有争论的。因为有些州是联盟军占领的原因合并起来的，仍然有人希望恢复到占领前的格局，这样有些州可能就被分小，比如说北莱茵—威斯特法伦州就要分为2个或者3个州。但联邦制专家们的看法是，州的规模大有利于形成公共产品供给的规模经济，节省行政管理方面的费用，以1945年盟军占领为基础形成的州版图格局基本是有利的，没有必要加以根本的改变。同时，也有些联邦制专家们的看法是，德国应该进一步进行州之间的合并，

^① 第二次世界大战后美国在欧洲最大的空军基地设在莱法州。

减少州的个数,目标应该为5~6个州。但是,根据自治原则,在涉及国体和领土等重要问题上,必须由居民投票决定,在许多情况下,合并是不能够如愿的,例如,勃兰登堡和柏林的合并就因为被居民公投否定而没有能够实现。^①

(二) 政党政治

政党政治是德国决定国家权力分配的基础,各党派在选举中得到的票数,决定各政党在议会的席位以及执政党或是在野党的地位。为了防止党派政治环境的恶化,吸取魏玛共和国失败的教训,德国对政党成立有宪法限制。联邦宪法法院如果判定某党违背国家宪法基本精神,就可以禁止该党派活动。例如,原希特勒的国家社会主义党,与新国家社会主义党,都是被法律禁止的党。根据基本法规定的结社自由的基本人权,只要不是违宪的党,都可以参加竞选。党是选举的基本单位,但是它又是由人作为代表的,政治家作为政党的代表参加选举。长期以来,德国占主要地位的政党为基督教民主联盟(CDU),以教会的黑色为标志;社会民主党(SPD),以红色为标志;自由民主党(FDP),以黄色为标志,也与德国国旗颜色基本相同。自由民主党人数比较少,长期以来,执政党基本是红黄配或者是黑黄配。20世纪70年代后期,德国出现了以环境保护为主要党纲的政党,以绿色为标志。绿党在1983年通过最低得票5%的门槛,成为议会党团之一,其后长期都是作为在野党。在1998年施罗德总理执政时期,首次与社会民主党组成红绿联盟的联邦层次的执政党。在日本福山核电站事故以后,长期反对核能的绿党迅速发展,在州选举中得到大量选票,2011年首次在巴符州与社民党联合执政,取得执政党的地位,并且产生德国历史上第一位绿党州长。之后几年,绿党先后成为多个州的联合执政党。2013年在欧元危机背景下,德国产生了一个新党:德国选项党(AfD),以浅蓝色为标志(比欧盟的蓝要浅)。该党的主要纲领是反对欧元,同意欧盟,限制伊斯兰教移民。选民主要是来自对基督教民主联盟的欧元政策与难民政策不满的人。上次联邦大选中,得到4.7%的选票,没有过门槛,没有能够成为联邦议院党团。不过根据预测,下次联邦大选,德国选项党有望进入联邦议院。在2016年9月的州选举中,在梅克伦堡—前波莫瑞州德国选项党大胜,取得超过基民盟的选票,成为该州第二大党。这被看成德国政治生活中的历史性大事件,因为这个州是现任德国总理默克尔的选区。绿党在本届议院中有63个席位。左翼有64个席位(以紫色为标志)。在绿党因环境保护议题地位上升的同时,传统的自由民主党却在2013年大选中没有通过5%的门槛,失去了自从1949年以来的联邦议院党团位置。因此,在本届联邦议院中没有自由民主党的党团。基督教民主联盟党在本届议会拥有最多的席位,254席,加上选举的直接联盟党,巴伐利亚基督教社会联盟党(CSU)56席位,有310席位,是最大的联邦议院党团。基督教民主联盟虽然有如此多的席位,但是仍然达不到独立成为执政党的票数。最后与社会民主党组成大联盟执政党。现任总理默克尔

^① H. Laufer/Münch., U. 1997, Das Foederative Syst. Das Foederative System der Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale fuer politische Bildung, Bonn, pp. 251 - 254.

是基督教民主联盟党主席，她的第一任期开始于2005年，通过2009年、2013年大选，她已经连任3届。她现在的任期开始于2013年，应该在2017年到期，本来自于德国景气的经济形势，尤其是青年就业形势，她的民调指数相当高，有希望竞选连任。但是由于2015年夏开始的难民问题，她在难民问题上的立场，导致她的民调大幅度下降。尽管民调下降，默克尔仍然通过了基督教民主联盟党的党内推荐，取得了2017年大选的总理竞选人的资格。

（三）法制国家

德国法制国家制度建设以三个基本原则为基础。第一个原则是三权分立。国家权力分别由立法、行政和司法机构独立行使。第二个原则是行政的合法性。法对国家一切行动具有不可更改的效力，政府活动不得违反现行法规，特别是宪法和各项其他法律；政府行政对个人的权利及自由的约束和限制，需要有正式的法律依据。如果个人基本权力受到政府行政权力的侵犯，他可以起诉，可以要求独立的法官审查其行动的合法性。宪法法院是德国法律体制的一个特殊设计。如果个人的基本权力受到侵犯，甚至是受到来自法院的侵犯，在个人的一切法律手段于专业法庭上俱已用尽时，个人可以向宪法法院起诉。第三个是社会福利国家原则。这是对传统国家思想的一个补充，从国家制度上要求保护社会上的弱者，并且不断地谋求社会公正。社会福利国家具体表现在国家对老年、伤残、疾病以及失业提供的福利金、为穷人提供的社会救济、住房补贴和子女补贴、劳动保护法和工作时间法等方面。

1. 立法部门。联邦议院和联邦参议院是德意志联邦共和国的立法机构。联邦议院的任务是立法、选举联邦总理和监督联邦政府。联邦议院根据议会工作的业务范围，设立了相关的常务委员会。本届议会（第18届议会）有23个委员会，其中，欧盟事务委员会规模最大，由49名议员组成，其次为经济与能源委员会，由46名议员组成。劳动与社会保障委员会、预算委员会、交通与数字化基础设施委员会各由41名议员组成。外交委员会、财政委员会、内政委员会、卫生委员会各由37名议员组成。家庭、老年、妇女和青年委员会，环境、自然保护、建筑与核反应安全委员会各由36名议员组成。教育、科研与技术成果评价委员会，食品和农业委员会各由34名议员组成。申诉审核委员会由26名议员组成。文化与媒体委员会，体育委员会，旅游委员会各由18名议员组成。数字化工程，人权与人道援助委员会各由16名议员组成。法律与消费者保护委员会由39名议员组成。国防委员会由32名议员组成。经济合作和发展委员会由21名议员组成。选举审查、豁免权和社团活动规则委员会由14名议员组成。此外议会还有固定的委员会（与某届政府无关的）：选举审查委员会，协调委员会与检查委员会。

与上届相比，第18届议院增加了1个新的委员会：数字化工程。调整了三个委员会：经济与技术委员会改为经济与能源委员会，交通、建筑与城市开发委员会改为交通与数字化基础设施委员会，消费者保护在上届是与食品和农业在一个工作领域，现在将消费者保护划到法律领域下面，相当于突出了消费者保护的地位。需要特别指出的是德国的财政委员会从工作领域来看实际上是财政金融委员会，是负责