



德國預算制度及財政紀律介紹

德國為展現對財政紀律的高度重視，2009年國會通過將債務減速機制納入基本法（即德國憲法），另為能具體落實債務減速，德國充分採用由上而下的資源分配機制，以及具高度約束力的中程財務計畫，以促進資源的運用效益。本文主要係針對德國預算制度及財政紀律規範介紹，俾供各界瞭解。

劉嘉偉、柯亭劭（行政院主計總處公務預算處專門委員、科員）

壹、前言

德意志聯邦共和國（以下簡稱德國）為聯邦議會共和制國家，由 16 個邦組成，各邦各自擁有憲法，並對各邦內部事務有相當大的自治權限。德國是歐盟中人口最多的國家，約為 8,000 餘萬人，為我國 3.6 倍，領土面積為 35.7 萬平方公里，為我國 9.8 倍。

政治制度上，德國現代史著名之「威瑪共和時期」，係自第一次世界大戰後 1918 年至 1933 年為期 14 年，為德國人

民首次實踐民主制度與國會政治運作，其中「完全比例代表制（即全數為不分區議員）」雖有利於小黨生存，但卻造成德國政黨林立，一旦發生倒閣，短期內極難再形成穩定的多數內閣，致使希特勒運用該體制缺陷崛起與坐大，最後更終結了威瑪共和時期。有鑑於此，德國現行聯邦選舉法除新增區域議員選制外，並設定 5% 以上票數的政黨才可以得到不分區議員席次的門檻。另國會若對總理提出不信任投票，必須先由過半數議員選出新任

總理，不信任案方能生效（又稱為建設性不信任投票），以確保不會因為倒閣造成國會空轉。因此德國雖小黨林立，惟政局大多維持穩定。

貳、德國政府預算編製與審議

一、預算相關編審機關

德國的憲政體制是以基本法為依據，採聯邦內閣制，由內閣主導聯邦政府預算，預算編審主要參與者詳如下頁附表。

二、總體經濟估測

總體經濟估測係影響預算編製及審議的重要因素，德國政府每年辦理3次估測作業，分別為中程概算額度核定階段（前年度11月至上年度2月）、預算籌編階段（上年度3月至5月）、預算審議階段（上年度9月至11月）。

一般而言，民間機構因立場客觀，故估測結果較具公信力，而政府部門因具備人力與資源的優勢，故估測品質較為優良。為結合政府與民間的優點，德國採取政府與民間合力的方式，在官方發布正式經濟預測前，先由政府建立平臺邀集民間機構與學術界進行外部估測，以做為官方發布正式估測結果的標竿。在大多數的情況下，官方與民間的預測結果相差不遠，惟若發生重大差異，則政府有責任提出合理的差異說明，以降低外界的質疑。

三、預算編製流程

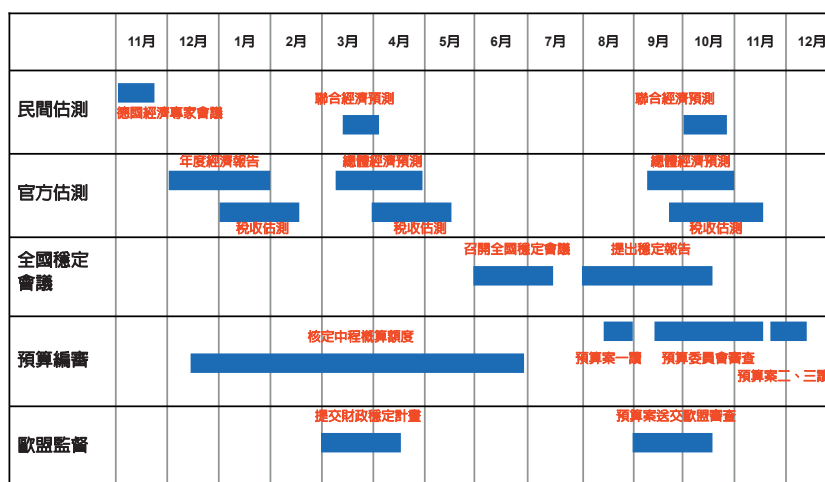
德國會計年度與我國相同，採曆年制，預算編製大致

附表 德國預算編審之主要參與者及職掌

主要參與者	職掌內容
財政部 (Federal Ministry of Finance)	負責管理聯邦財政，使財政政策合乎經濟發展需要。主要職掌在於預算籌編及預算執行，必要時得凍結部分預算。
聯邦參議院—上議院 (Bundesrat)	聯邦參議院代表地方政府，係由16個邦政府代表組成，按人口比例決定席次，須於預算案送達6個星期內提出評論與建議。
聯邦議會—下議院 (Bundestag)	議員透過公民投票選出，共630席，一半為區域議員，一半為不分區議員，具有審議預算的實質權力。
預算委員會 (Budget Committee)	係聯邦議會中最有權力的委員會，40個成員由聯邦議會按政黨比例推派，召集委員依傳統係由最大反對黨擔任，此一尊重反對黨的傳統，有助於預算委員會的運作和諧及超越黨派。
審計部 (Federal Court of Audit)	主要職責為法規遵循及績效審計，並不評論政策的成敗。在預算籌編過程，參與財政部與各機關的協商會議，故對於中程概算額度的分配具影響力。在預算審議過程，參與預算委員會的每一場審查會議，並提供審計意見。

資料來源：Budget Review：Germany. OECD Journal on Budgeting. Volume 2014, Issue 2.

圖 1 德國政府預算編製流程圖



資料來源：Budget Review：Germany. OECD Journal on Budgeting. Volume 2014, Issue 2.

論述 » 預算 · 決算



可分為三個階段，謹分述如下（上頁圖 1）。

（一）第一階段（前年度 11 月至上年度 4 月）：核定中程概算額度（Key Figures Decision）及向歐盟提交財政穩定計畫（Stability Programme）

財政部依據官方總體經濟預測結果，著手進行內部稅收估算，在基本法所規定的赤字範圍內，訂定各該年度的支出上限，並與各部會展開中程概算額度的協商，於 3 月中旬提報內閣會議討論定案。

依據歐盟規定，各歐元區國家須於每年的 4 月中旬，針對其中程經濟與財政政策，編製「財政穩定計畫」送交歐盟，以作為監督各國經濟現況與財政政策的工具。德國於 3 月中旬核定各主管中程概算額度後，即著手彙編財政穩定計畫，並受限於 4 月中提交歐盟。

（二）第二階段（上年度 4 月至 7 月）：提出預算案

（Draft Budget）及中程財務計畫（Financial Plan）

各部會於 3 月中旬接獲中程概算額度後，即在歲出額度範圍內編製次年度概算，並於 4 月提報財政部，經 2 個月的審議與整編後，財政部於 6 月底將預算案提報內閣會議決定。

另一方面，為掌控及監督各邦政府的財政狀況，並促使中央與地方的財政政策具一致性，中央政府於 6 月初開始與各邦政府召開「全國穩定會議（Stability Council）」，並於 7 月底提出「穩定報告（Stability Report）」供各級政府作為預算案調整的參考。

財政部依據穩定報告的結論，對下年度預算案進行微調，連同未來 3 個年度的中程收支推估，據以編製完成「中程財務計畫」，併同預算案於 8 月中送請國會審議。

（三）第三階段（上年度 8 月至 12 月）：預算審議

1. 預算案之一讀

預算案送達國會後，聯邦參議院須於 6 個星期內提出評論與建議送聯邦議會參考，財政部可就建議事項提出回應，而聯邦議會有權決定是否接受參議院的建議，並於一讀後交付預算委員會進行細部審查。

2. 預算委員會進行細部審查

預算委員會的審查方式係採逐項細審，審議方式不受限制，可以增加、刪減或作成凍結決議。審查過程除了部會官員外，財政部及審計部的官員亦須參與，而審計部負責提出審計過程中所發現的缺失。其他各委員會亦可針對所管轄的業務向預算委員會提出審查建議，但最終審議結果仍由預算委員會決定，並擔任財政紀律的把關者角色。

3. 預算案之二讀及三讀

預算委員會於 11 月將審議結果送回院會，院會通常全數尊重預算委員

會的審議結果，不作修正即進行二、三讀後，送聯邦參議院確認。聯邦參議院若對審議結果提出疑慮，可於3個星期內要求召開兩院調解委員會，並提出修改建議送聯邦議會表決，惟若聯邦議會否決該修改建議，則預算將直接通過生效。

4. 請求議會覆議

行政部門針對預算審議結果並無否決權，但審議結果若大幅增加支出或減少歲入者，得請求議會覆議。

參、德國落實財政紀律基本規範

一、馬斯垂克條約第

126 條 (Maastricht Treaty, Article 126)

該條約係於1992年簽訂，其中第126條規定政府財政赤字須低於GDP之3%，惟若政府赤字已下降至接近3%、面臨嚴重經濟衰退，或短暫性超過3%則不在此限。另政

府債務餘額必須低於GDP之60%，或是持續下降而接近60%。

二、穩定與成長公約

(The Stability and Growth Pact, SGP)

該公約於1997年正式生效，為歐盟國家財政政策協調之基本架構，其宗旨在確保各國財政健全，包括兩項政策工具：

(一) 預防性工具

其目的在追求並確保財政政策之永續，各國須將中程預算目標納入財政穩定計畫，並由歐盟每半年舉行之多邊財政監督會議加以評估與協調。

(二) 矯正性工具

若會員國財政赤字超過GDP之3%或債務餘額超過GDP之60%，將啟動超額赤字削減程序，包括對於歐元區成員國罰款及於超額赤字消除前可能暫緩融資。

三、基本法 (Basic Law)

(一) 基本法係德國的憲法，

2009年德國國會通過將債務減速機制 (Debt Brake) 納入基本法規範，須有三分之二以上議員同意方能修改，以代表維護財政健全的決心，而其最終目標則是中央及地方政府須分別在2016及2020年達成財政平衡。

(二) 依基本法規定，各級政府年度結構性赤字，其中聯邦不得超過GDP之0.35%，地方則不得發生。政府財政必須在一個景氣循環週期內維持平衡 (景氣循環依歐盟定義)，各年度結構性赤字將累計於虛擬的控制帳戶，如達GDP的1%，則須啟動削減赤字程序。

(三) 另因應天災或緊急危難支出得不受債務減速的限制，惟須訂定明確的還款時間表。德國的債務減速機制至今運作良好，截至2013年控制帳戶中還留存約850億



歐元的賸餘。

四、德國落實財政紀律的關鍵因素

德國的財政紀律規範之所以能夠落實並發揮功效，主要關鍵因素在於其制度設計能兼顧理想與務實層面，謹分析如下：

(一) 憲法位階的法令基礎

在制度設計上，若將財政紀律條款訂於最高的憲法位階，可確保相關規範的永續性，即使政黨更迭也難以輕易修改。然而，要將財政紀律條款列為憲法的困難度極高，除社會大眾必須對財政紀律的維護具有高度共識及支持外，亦需獲得國會絕大多數席次（Supermajority）的同意，方可達成。由於修憲的困難度極高，依據國際貨幣基金會（IMF）的資料顯示，截至 2013 年僅有德國、法國、瑞士、波蘭、新加坡及斯洛伐克等 6 個國家，成功地將財政規範列入憲法。

德國自 2009 年將債務

減速機制定於憲法後，需國會三分之二以上席次支持方能修改，無法由內閣單方面決定（因僅掌握過半席次），相較於大部分將財政規則定於法令規範或依據國際條約設定的國家，德國已在法制面建立更為長久穩固的優勢基礎。

(二) 因應重大變故的彈性機制

依德國基本法有關債務減速機制規定，政府應自 2011 年起逐年縮減赤字，除為因應天然災變或特殊緊急事故外，自 2016 年起聯邦政府的結構性赤字不得高於 GDP 的 0.35%，地方政府不得出現赤字。

傳統的財政紀律規範不論社會經濟狀況，一律要求年度預算赤字或債務餘額不得超過原定目標值。因而在經濟不景氣時，政府不但無法採行擴張性財政政策刺激景氣，甚或需要縮減支出或增稅，才能符合財政規範的要求。而德國的債務減速機制係由結構性要素

（structural component）、循環週期要素（cyclical component）及除外條款（exception clause）等 3 個重要成分組成，其所監控的結構性預算赤字，係剔除景氣循環及短期事件後之政府收支餘額，能真實反映財政狀況及結構性問題，並保有運用財政工具來對抗不景氣的彈性。

(三) 由上而下的資源分配

為使債務減速機制能具體落實，德國採行由上而下的資源分配機制。財政部於每年 2、3 月間，依據經濟估測結果及可舉借債務限額，推算各年度可分配資源總額，並於該總額上限範圍內，參照各部會所提出的施政優先順序及重大新興計畫需求等，與部會進行額度協商，其中較具爭議性的項目，則留待 3 月中旬提報內閣會議做政策決定，並據以核定各主管中程概算額度。

值得注意的是，由於各部會首長對於財政紀律具有高度共識，且德國的中程概

算額度並非由財政部片面決定，而是經過與各部會多次的諮商與協調，並提經內閣會議討論通過，其中大多數的新興重大計畫均已納入考量，故額度分配結果具高度政治約束力，除經濟情勢發生重大變化外，額度外需求極為少見。

(四) 中程財務計畫

依「經濟穩定成長法 (Act to Promote Economic Stability and Growth)」規定，中央與地方應共同落實總體經濟均衡，中央應製編 5 年期的中程財務計畫 (Financial Plan)。中程財務計畫係德國多年期預算制度的靈魂核心，包含本年度預算 (n-1)、下年度預算案 (n)，及往後 3 個年度 (n+3) 的收支估測。中程財務計畫的內容配合預算籌編過程隨時保持更新，如果推估結果顯示當前政策無法符合債限規定，則須調整計畫內容或縮減部分支出因應。

德國政府每年 8 月均將中程財務計畫連同預算案一

併送達議會，以做為預算審議的參考。又中程財務計畫雖無須經議會審查，亦不具有法律位階的效力，然而卻代表政府對於未來 4 個年度財政收支目標的具體承諾，具有高度政策宣示的效果。

(五) 中央與地方共同協力

由於德國基本法規定中央與地方均享有預算上的完整自治權，但同時又共同肩負維持經濟穩定成長的任務，為協調這兩個本質上衝突的規範，中央與地方每年固定召開「全國穩定會議」，其成員為各級政府的財政部長及中央的經濟部長，經常性監督各級政府財政狀況。

穩定會議運用一系列的量化指標 (如結構性財政餘額、舉借占歲出比例、平均每人債務、利息占稅收比例等)，定期出具監督報告，以發揮政府財政預警功能。當指標顯示某政府出現財政警訊時，穩定會議將提出建議改善措施與時間表。值得注意的是，穩定會議僅具有監督及預警的功能，並無強

制執行權力，故改善財政仍為各該政府自身的責任，穩定會議係透過資訊揭露促使各級政府瞭解彼此財政狀況，俾發揮外部監督的功能。

肆、我國與德國政府 財政管理制度之 比較

一、財政紀律規範

德國在政府與民間的高度共識下，於 2009 年將債務減速機制列入基本法，相較於我國的公共債務法，具有更高的法律位階，可確保財政紀律不受政治因素的影響。依據 IMF 的資料 (下頁圖 2)，德國政府 2015 年債務淨額占 GDP 比率為 48.4%，較 2008 年金融海嘯前 48.1%，增加 0.3 個百分點，不僅低於我國的 5.3 個百分點 (由 31.4% 增至 36.7%)，亦遠低於美國 29.5 個百分點 (由 50.4% 增至 79.9%)、日本 30.7 個百分點 (由 95.3% 增至 126%) 及英國 34.6 個百分點 (由 45.7% 增至 80.3%)。

論述》預算·決算



為賦予財政紀律適度彈性以因應經濟衝擊，德國的債務減速機制係以結構性赤字作為監控標的，以排除短期景氣波動的影響，並輔以適度除外條款，俾利政府於面對經濟不景氣時，具有較佳的政策彈性。惟亦有學者認為結構性赤字計算複雜，且估算結果易受推估模型的影響，易引起政治操縱的疑慮。

我國公共債務法係以年度債務舉借（流量）及未償債務餘額（存量）為管控標的，並未針對突發的特殊情形訂定除外條款。若預算年度發生重大事故，實務上均以制定特別條

例的方式編列特別預算，所需財源則排除公共債務法有關債務流量之限制（惟仍須計入政府未償債務餘額，而受債務存量上限規範），以保有因應重大災變或經濟危機的彈性。

二、地方財政控管機制

由於德國為聯邦制國家，中央與地方的財政為各該政府自身的責任，中央政府係藉由每年固定召開的全國穩定會議監督各級政府財政狀況，並運用各項預警指標與發布監督報告，以促使各級政府共同維護財政紀律。

而我國為健全地方財政秩

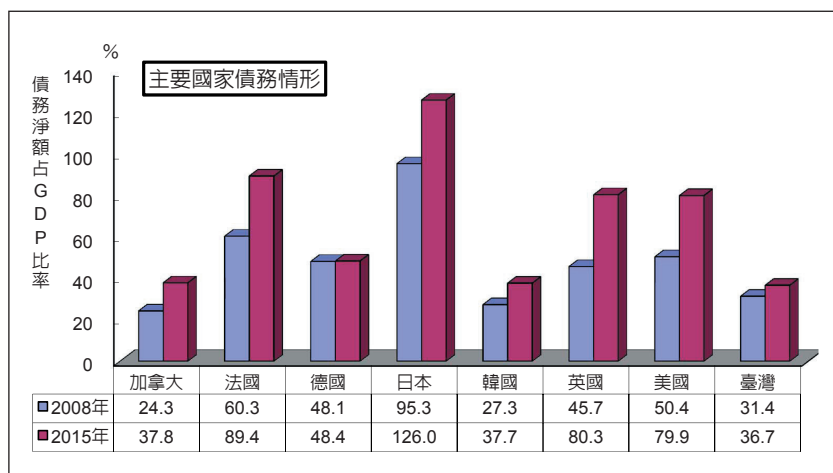
序，已自 100 年起就影響地方財政之重大事項，建置一套與一般性補助款結合之預警機制全面加強督導，由以往被動對預算執行結果之管考（事後），提前於年度進行階段（事中）及時發現並督促改進。103 年起再增加事前預警作業，將預警作為提前至預算籌編階段，透過提供以往年度已發現之預警缺失，要求地方政府就迄未檢討改進之部分研謀改善時程及措施，並妥為籌編總預算，以避免類此缺失重複發生。

三、國會審查程序

不同於其他典型內閣制國家，德國預算審查採逐項細審，聯邦議會每年約作成 1,000 個預算案的修正決議，且主要由預算委員會主導，其他委員會僅能提出建議，國會審查預算時可採取刪減、凍結、或增加支出的方式，最終審議結果則由預算委員會掌控，聯邦議會通常不再做修正。

而我國預算係由立法院各常設委員會（計有內政、外交及國防、經濟、財政、教育及

圖 2 2008 及 2015 年各主要國家債務情形



資料來源：國際貨幣基金組織官方網站。

文化、交通、司法及法制、社會福利及衛生環境等 8 個委員會) 進行分組審查, 財政委員會則負責將審查結果彙整, 送請院會進行朝野黨團協商。又近年來因委員會分組審查刪減比率偏低, 在野黨多傾向於朝野協商階段提出大量的刪減或凍結提案, 故最終審議結果主要係於朝野協商時, 由立法院長與各黨團幹部協商決定。

伍、結語

德國總體經濟估測結合官方資源及民間客觀性的優勢, 係決定中程概算額度的重要參據, 更是維持預算公信力及落實財政紀律的關鍵因素。德國透過由上而下的資源分配及多年期的中程財務計畫, 藉由經濟估測結果分別推算各年度的可分配資源總額及收支估測結果, 對內可協助各部會在已核定的歲出額度範圍內整編預算案提送國會審議; 對外則結合財政穩定計畫依所核定的中程概算額度進行彙編並提交歐盟審查。而金融海嘯後, 德國將債務減速機制列入基本法以確

保相關規範的永續性, 觀察其 2015 年債務占 GDP 比率, 僅較 2008 年金融海嘯前微幅增加, 顯見德國財政紀律規範確有成效。

另我國自金融海嘯以來連續多年處於財政赤字, 嗣因政府嚴密管控各年度歲出規模, 104 年度歲入歲出差短決算數(含特別預算) 已降為 199 億元(院編決算數), 與 98 年度高峰 4,391 億元相較, 大幅減少 4,192 億元, 惟中央政府未償債務餘額仍屬偏高, 預計 105 年底債務占前 3 年 GDP 平均數將達 34.1%, 雖較 101 年度高峰 36.2% 為低, 但與公共債務法所定 40.6% 上限, 僅餘 6.5 個百分點, 倘未來能汲取與學習德國財政管理制度, 將有助於我國強化政府的財政紀律, 達成長期財政健全目標。

參考文獻

1. Budget Review : Germany. OECD Journal on Budgeting. Volume 2014, Issue 2.
2. Ian Lienert and Moo-Kyung Jung, 2004. The Legal Framework For

- Budget Systems OECD Journal on Budgeting. Volume 4, No. 3.
3. 司法院中譯外國法規, <http://www.judicial.gov.tw/db/db04.asp>。
4. 徐仁輝, 2002, 多年度預算制度的作法與利弊分析。
5. 翁明珠, 2013, 公共債務法修法過程(1998-2013) 研究。
6. 張信一, 2002, 推動中程計畫預算制度之檢討, 行政院財政改革委員會自行研究報告。
7. 陳果廷, 2013, 當代財政第 30 期, 歐債危機後歐盟財政改革發展趨勢與挑戰。
8. 許雅玲, 2014, 財政規則之研究: 新制度經濟學的觀點。
9. 黃淑莉、童雅慧, 政府審計季刊, 中央對地方預算編列及執行預警機制推動概況之探討。
10. 維基百科, <https://zh.wikipedia.org/>。
11. 蘇彩足, 2000, 世界主要國家預算制度及其運作情形之研究, 行政院主計處委託研究計畫。❖