

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 德國「財政平衡」制度的運作

The System of "Financial Balance" in Germany

doi:10.30390/ISC.200111_40(6).0006

問題與研究, 40(6), 2001

Issues & Studies, 40(6), 2001

作者/Author：劉書彬(Shu-Pin Liu)

頁數/Page：85-100

出版日期/Publication Date：2001/11

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200111_40\(6\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200111_40(6).0006)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



德國「財政平衡」制度的運作*

劉書彬

(樹德科技大學通識學院助理教授)

摘要

本文探討德國「財政平衡」(Finanzausgleich)制度的運作,將對德國聯邦與邦的財政權限劃分、與各邦之間透過「財政平衡」制度的實施,實現各邦結盟互助運作,作一研析。此外,本文還將探究府際之間(聯邦與邦,及各邦之間)發生財稅分配利益衝突,或權限運作上出現爭執時,如何規範的問題,來瞭解德國如何透過財稅分配制度,促進聯邦各組成份子之間的相互合作與彼此忠誠,進而掌握德國聯邦政治運作順暢的關鍵。希冀能掌握德國財稅制度安排中,「合作性聯邦主義」(Kooperativer Foederalismus)的精髓。對台灣而言,或許可以作為解決、或制度性調解中央與地方財稅分配不均問題時的參考。

關鍵詞：財政平衡、財政分配、聯邦制度、聯邦憲法法院、德國

* * *

壹、前言

「聯邦國家」(Bundesstaat)不只是德國政治體系的特徵;同時,也是基本法中,不容被修改的原則。聯邦國家與單一國家政體上最大的差異,莫過於要保障各邦分子國(Gliedstaaten)是聯邦國家中,共同組成份子的權利。因此分子國本身應具有組織運作,相稱的政策決定權、與一定程度的財政權,除此之外還有參與聯邦中央國(Zentralstaat)政治意願形成的可能性;及分子國之間,履行結盟互助的權利與義務。探討德國的「財政平衡」制度的運作,將直接研析前述的財政權限劃分、與各邦之間透過「財政平衡」制度的實施,實現各邦結盟互助之權利與義務。此外,本文還將探究府際之間(聯邦與邦,及各邦之間)發生財稅分配利益衝突,或權限運作上出

* 本文節錄自作者發表於民國九十年六月九日,由暨南大學公共行政學系、東吳政治學系與內政部合辦之「府際關係」研討會論文——「德國聯邦制度下聯邦與邦互動關係之探討」一文之初稿。感謝評論人政治大學公共行政學系莊國榮教授對拙文之指教建議,與國立高雄第一科技大學應用德語學系蕭哲芬老師之諮詢協助。對於文章內容作者自然為文負責。



現爭執時，如何規範的問題，瞭解德國如何透過財稅分配制度，促進聯邦各組成份子之間的相互合作與彼此忠誠，進而掌握德國聯邦政治運作順暢的關鍵。所謂「他山之石，可以攻錯」，研究牽涉十七個（一個聯邦與十六個邦）具有「國家特徵」的行政單位複雜利益的德國財政分配制度，希冀能掌握德國財稅制度安排中，「合作性聯邦主義」的精髓，而作為台灣思考如何增進府際關係合作、或制度化調解府際關係衝突的參考。

貳、稅收的來源與分配

由於德國稅源的分配與各級政府承擔的任務息息相關，其徵收權責是依據各政府負擔業務的性質與多寡來決定歸屬，因此有必要瞭解其任務的劃分。基本法第一百零四 a 條第一項規定：德國的財政支出由哪個行政單位負擔，是根據基本法中規定的任務分配而定的。然而在此原則之下，由於不同任務的劃分與實施，會有聯邦與邦相互嵌合執行的情況，所以第一百零四 a 條第二至第五項規定了一些例外的情形：若由邦處理執行聯邦委託的任務，則由聯邦負擔此支出。聯邦法律也可以規定本應由邦支出及執行的任務工作，由聯邦負擔全部或部分的支出；一般法律可以規定由聯邦支付一半或一半以上費用的任務，由聯邦負責執行；同樣地，若一法律規定有關由邦支付四分之一、或四分之一以上費用的任務，此種法律應屬於「須參議院同意的法律」（Zustimmungspflichtige Gesetze），^①參議院有絕對的影響力決定其是否成為法律。同時，聯邦為了排除危害整體經濟均衡健全的因素、或為了平衡不同經濟區域差異、及促進經濟成長投資，可以立法財政協助各邦或鄉鎮。^②最後，聯邦與邦均得負擔其所屬機關的行政支出，並依行政管理規則保障兩者相互嵌合的關係，而相關法律規定，需聯邦參議院同意。

聯邦與邦如何實際來分配國家的收入，是觀察德國府際關係的另一項重點。由此可以看出聯邦與各邦財政運作空間的大小，及其財務政治上的關係，因為這涉及聯邦與邦實際運用資源多寡的分配，所以不只在垂直財政權力分配上，會成為聯邦與邦爭執的焦點；在各邦之間，也會因部分稅收來源差異過大，與財稅再分配的問題，而發生衝突。

基本法第一百零六條規定的主旨為「財稅的分配」。德國賦稅的分配，約有四分之一是依據個別的行政區，如聯邦、各邦與鄉鎮來徵收，這樣的原則反應行政區就如同一個完整的個體一樣，擁有獨立的財政來源，但此稅收僅佔其總稅賦收入的一部分；

註① 基本法第七十七條規定，需要參議院同意為法律通過成立必要條件的法律，為「須參議院同意的法律」。包括有：基本法的修改（2/3 多數）、與邦和聯邦關係相關的法律（1/2 多數），例如：財政與稅制的法案、公務人員的任免、聯邦與邦的共同任務、行政區域的修改；與有關聯邦行政劃分及其影響邦行政管理之事項（1/2 多數）。

註② 這類法律為須經聯邦參議院同意的法律，或是聯邦得依聯邦預算法的規定經聯邦與邦的行政協商同意而定。



另外的稅賦則依聯合稅收原則 (Verbundsystem)^③來徵收，是為「共有稅賦」(gemeinschaftliche Steuern)。德國自一九六九年於基民聯盟 (Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU) 與社民黨 (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD) 大聯合政府時期實施大規模稅制改革後，目前約四分之三的總稅收是為這樣的「共有稅賦」，^④包括了所得稅 (Einkommen- und Körperschaftsteuern, 個人所得稅與營利事業所得稅) 及營業稅 (Umsatzsteuer)^⑤與營利事業地方稅 (Gewerbesteuer)。^⑥共有稅賦的徵收上，聯邦與邦要依據基本法或聯邦法律的規定來劃分其收入的比例。^⑦表一是參照基本法第一百零六條所標明的各行政區稅收項目。除了原來由聯邦獨占的關稅，因為歐洲聯盟 (Europäische Union, 以下簡稱歐盟) 從一九九三年形成單一市場後，去除對人員、貨物、資本與勞務的邊界管制，歐盟各國貨物可自由流通，所以此項金額大幅減少，而且轉移成歐盟的收入，又依照課稅標的不同，可區分為：財產稅 (Besitzsteuer)、流通交易稅 (Verkehrsteuer)^⑧與消費稅 (Verbrauchssteuer) 三類。

依行政區劃分屬於聯邦稅收項目為：財產稅中的資本流通稅 (Kapitalverkehrssteuer)；流通交易稅範圍有保險稅、兌換稅，與消費稅中的烈酒稅、發酵酒稅、礦油稅、煙草稅與咖啡稅。在邦的層面上，財產稅則有遺產稅與贈與稅；流通交易稅中有汽車稅、彩券稅等；消費稅包括了啤酒稅。而共有稅賦的部分，聯邦與邦各分享所得稅與營利事業所得稅的一半；至於營業稅的分配，則保持彈性，依聯邦法律每兩年在聯邦與邦的收入與支出關係大幅變動時，經過聯邦參議院的同意而作調整修訂。

上述的稅賦徵收作為德國稅賦制度的基礎，是一種結合聯邦、與邦身兼聯邦為一完整國家與聯邦分子國角色的一種財稅分配。然而在各邦客觀經濟條件不一的狀況下，依據上述原始稅收制度運作，各邦之間所獲之實際收入差距頗大。事實上，較差的地理條件位置、資源、與基礎建設的不足，均可能造成一邦經濟生產能力低落，進而影響到稅賦收入；反之，若一邦具有優越的客觀經濟條件，在同樣的稅收制度下，所得的稅賦自然多多。

註③ 聯合稅收原則為：於聯邦國家中，有著統一的稅收取得原則；通常是由聯邦中央政府，擁有制定此項分配原則的權利。因此，聯邦政府對稅收的分配有獨占權，而分子國各邦，則依據中央分配原則，而獲得稅收。這樣制度的優點是，因各分子國地區差異，所產生的稅收不均情況，可以透過聯邦的派發分配，加以避免。但可能發生的缺點卻是，分子國透過中央派發方式來獲得稅賦，將使分子國失去財政自主性。

註④ Heinz Laufer and Ursula Muench, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1997), p. 163.

註⑤ 德國營業稅的徵收，是以加值營業稅的方式徵取。

註⑥ 營利事業地方稅，是德國特有之稅賦，分成營利事業所得稅與資本稅。

註⑦ 「共有稅賦」中最重要的項目為：個人所得稅與營利事業所得稅與營業稅，約佔全德總收入的 70%，是稅收中的最大宗。Laufer and Muench, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, p. 163.

註⑧ 流通交易稅根據課稅的標的物不同，可分為財貨資本與服務類兩項，是因為前述標的物買賣交易或流通所徵收的稅賦，不管其獲利如何，均應課稅。德國各項稅收的標的物，有時雖相同，然因為其運用目的的差異，會有不同的課稅名目，惟各項稅收的徵收原則，均力求不相排斥矛盾。



表一 德國稅收的分配

	聯邦	邦	鄉鎮	歐盟
獨佔 (0.87 %)				關稅 0.87 %
財產稅 (53.38 %)	所得稅 40.09 % 營利事業所得稅 2.23 % 營利事業稅移轉		部分的所得稅	
	資本流通稅 團結統一附加稅 3.23 %	遺產稅、贈與稅 0.96 %	營利事業地方稅 5.18 % 基本稅 1.69 %	
流通交易稅 (29.44 %)	(加值) 營業稅 24.38 %		土地交易 附加稅	
	保險稅、車輛交通 使用費、匯兌稅 1.75 %	汽機車稅、彩券稅 等 3.31 %		
消費稅 (16.33 %)	進口營業稅 4.44 %		地方消費稅 0.18 %	
	烈酒稅、礦油稅、 煙草稅、咖啡稅、 發酵酒稅 11.49 %	啤酒稅 0.22 %		

資料來源：1. Eigene Zusammenstellung, Zahlenangabe nach: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht, 1996, p. 237.

2. Die Prozentangabe beziehen sich auf den Anteil des Aufkommen der jeweiligen Steuerart (en) am Gesamtsteueraufkommen der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1995.

3. Heinz Laufer and Ursula Muench, *Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1997), p. 160.

根據表一，各邦獨享的三大類稅賦收入總和，僅佔邦總收入 4.5 % 的比例，顯示其所形成的分歧性稅賦收益，對邦所造成的直接性影響相當有限，而這方面邦所得稅收的多寡，可以說幾乎不形成跨區域的發展差異。但對於佔各邦總收入比例約百分之七十五左右的「共有稅賦」，則因各邦經濟發展、人口數、消費能力等條件的不同，以致各邦每人平均所享有的稅收資源有很大的差異。⑨現實政治上，西德於一九五、六〇年代，因地區差異所引起的大量人口遷移潮，就是因人們往生活品質較佳區域遷徙移動而產生的。所以消弭各邦間生活條件的差距，將可減少許多社會問題的產生。為達到這個目標，同時也因德國標榜的「聯邦主義」，重視社會公平與生存條件的平等，所以自一九六九年，基本法中就引入「財政平衡」(Finanzausgleich) 的補救制度，來減緩人們在不同區域經濟條件下，既要實現公平賦稅，又要達成擁有同質生活條件所形成的緊張。

註⑨ Laufer and Muench, *Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland*, p. 159.



參、財政平衡制度

德國「財政平衡」制度是在聯邦與所有的邦在分配「共有稅賦」後，仍不能完全將各邦的生活條件水準，維持在相近的標準時而實施的。方法則是透過制度性「財稅再分配」的安排，來達到目的。「聯邦與邦之間的財政平衡法」（Gesetz ueber den Finanzausgleich zwischen Bund und Laendern, 以下簡稱「財政平衡法」）中，包含了「水平的財政平衡」（der horizontale Finanzausgleich）與「垂直的財政平衡」（der vertikale Finanzausgleich）的調和。此制度設計時，凸顯出邦與邦之間有著同盟的團結，所以先進行「水平的財政平衡」，由稅收收入較高的邦根據法律，提出部分稅收，再分配給財務狀況較差的邦，而不強調從聯邦由上而下的，對財政狀況較弱的邦進行「垂直的財政平衡」補助。^⑩聯邦則有義務於各邦完成「稅收再分配」後，直接補助某邦，來改善其財務狀況。邦對於「財政平衡」也有不可推拖的義務，要在一定程度上協助其他財政能力較差的邦，這不只規定在基本法第一百零七條，「財政平衡法」第五條，也有「（財政）平衡義務邦」（ausgleichspflichtige Laender）與「（財政）平衡資格邦」（ausgleichsberechtigte Laender）的專有名稱的出現；一九八六年聯邦憲法法院的判決，也確立邦具有這種不可推卸的義務。^⑪

德國「財政平衡」制度的稅收再分配，於聯邦與邦實施的原則如下：^⑫

一、水平財政平衡：^⑬

- (一) 營業稅的平衡（Umsatzsteuerausgleich）：各邦根據邦人口數的多寡，來分配其所收到全國營業稅分配款中 75 % 的部分；之後，另外的 25 % 將作為補助財政狀況較弱邦的款項。此一再分配的目的，是希望提昇財政狀況較弱的邦的平均財政能力（Finanzkraft）^⑭達到各邦平均的 92 % 水準。
- (二) 各邦之間的財政平衡（Laenderfinanzausgleich）：經過上述的營業稅再分配後，比

註⑩ Heinrich Maeding, "Oeffentliche Finanzen," in Uwe Andersen & Wichard Woyke, Hrsg., *Handwoerterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1997), p. 386.

註⑪ BverfGE 72, 386f. 其他與「財政平衡」制度相關的聯邦憲法法院判決，包括：聯邦不能強迫任一邦接受財政援助，如：BverfGE 39, 96, 與 BverfGE 41, 291；或是邦根據聯邦憲法法院判決的補充，實際執行的自主稅收範圍等，如：BverfGE 40, 56 (63f), 與 BverfGE 69, 174 (183f) 等，因較不涉及「財政平衡」制度的主軸，僅在此提及，不多敘述。

註⑫ 基於德國的聯邦制度，是以聯邦與邦的任務權限劃分為主，鄉鎮雖也有分擔行政任務，獨自擁有部分財產稅與消費稅徵收的權限，但依據基本法第二十八條，這些權限的來源是自治法（Gesetze das Recht der Selbstverwaltung），鄉鎮應履行之責任，非為聯邦國家府際關係探討之主體，因此本文不討論鄉鎮的財政分配實施。

註⑬ 參見基本法第一百零七條第二項第一、二款，與「財政平衡法」第一條規定。Lauer and Muench, *Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland*, pp. 168~169.

註⑭ 見「財政平衡法」第六條規定，財政能力主要有下列，除邦的一般稅收，還包括其有權徵收的特別稅捐，如賭場稅等，及其轄內鄉鎮稅收的各人平均值。不過仍有其他的考量點，見下段的說明。



較各邦分配稅收的狀況，財政狀況最強的幾個邦，有義務對財政狀況最弱的幾個邦，再給予補助，目標期望透過這項安排，財政狀況最弱的幾個邦的平均財政能力至少能達到各邦平均的95%。

二、垂直的財政分配：⑤也就是聯邦政府的補助分配（Bundesergaenzungszuweisung），共有三項。一項是「不足款的財政補助」（Fehlbetrags-Ergaenzungszuweisungen），由聯邦政府針對財政狀況較差的邦提供補助分配，希望補足上述分配不足額90%的款項，而促使各邦平均財政能力，真正能達到聯邦平均水準的95%。第二項為「特別需求補助」（Sonderbedarfs-Ergaenzungszuweisungen），是爲了減輕有些邦因協助鄉鎮財政狀況，反而引起自身財政負擔過重的問題；抑或是爲了分擔小邦相對較高的「政治領導（養成）成本」（relative hohen Kosten der politischen Fuehrung）。⑥第三項是「過渡時期補充補助」（Uebergangs-Ergaenzungszuweisung），補助對象設定爲，德西財政能力較弱的邦，針對其於一九九五年實施新「財政平衡法」後，因德東五邦加入「財政平衡」制度的實施，而增加的負擔所提供的補助。

肆、府際間財政分配的衝突焦點

經過「財政平衡」稅收再分配的過程後，固然原先平均個人「財政能力」較弱的邦「財政水準」會大幅提昇；同樣地，這些邦的總體財務狀況也有不同程度的改善。然而另一方面，卻衍生出邦與邦之間、及聯邦與邦關係利害的衝突。透過表二，可以比較一九九五年德東開始完全適用「財政平衡」制度，各邦平均個人財政能力在實施財政分配後的改變，由此來檢視迄今德國因爲財政分配問題，所引發的府際關係衝突。

表二資料呈現的是，在未實施「財政平衡」前，平均每人的財稅收入排名前六名的是德西幾個財政資源充裕的邦，依次爲：漢堡、布萊梅、北萊茵-西伐里亞邦、巴登-伍騰邦與巴伐利亞邦。而在「財政平衡」實施後，排名的順序發生大幅變化：前一至六名中，除了首位的布萊梅與第三位的薩爾邦爲德西的邦之外，其餘均爲德東的各邦，或是統一後的德國首都——柏林。另一項訊息是：德東的五個邦，其每人平均所得之稅收水準由「財政平均」實施前的不到全國各邦的43%，升至實施後的超越各邦平均數的水準；反之，本來名列前矛的德西幾個邦的「財政能力」水準，如：黑森邦、北萊茵-西伐里亞邦、巴登-伍騰邦與巴伐利亞邦，由先前的超出所有邦的平均數，降至後來的低於邦平均數，且排名墊底。儘管如此，表二的統計數據，倒是證實了經過「財政平衡」的財稅再分配後，原先各邦之間財稅所得分配最高與最低的差距，由將近5.8倍的差距，縮減至1.2倍。這樣的成果，確實是因爲「財政平衡」制度的實施才呈現的，其對於減緩各邦與區域間發展能力的差距，是相當有助益的。除此之

註⑤ 見「財政平衡法」第十一條規定。

註⑥ 「財政平衡法」第十一條第三項中，適用「政治領袖養成」此項補助者有：德東四邦（除薩克森邦之外）及柏林、布萊梅、薩爾邦、什列士威-霍爾斯坦邦，及萊蘭法茲等邦。



外，所反映的德西經濟大邦，經過營業稅再分配與聯邦政府對邦的補助分配，每人平均財政能力下降，所呈現的不公平的現象，就成為邦與邦、甚至是德西大邦與聯邦在「財政平衡」上衝突的焦點。

表二 實施「財政平衡」後各邦平均「財政能力」之比較

平均的公平？					
各邦每人平均稅賦收入在邦平均數之百分比	排名	邦名	人口數 (百萬) (30.09.1999)	「財政平均」實施後，各邦每人平均財政能力在邦平均數之百分比	排名
236	1	漢堡市	1.70	120	7
132	2	黑森邦	6.05	89	16
125	3	布萊梅市	0.66	197	1
120	4	北萊茵－西伐里亞邦	17.99	91	12
116	5	巴登－伍騰邦	10.47	90	15
112	6	巴伐利亞邦	12.14	90	14
98	7	柏林市	3.39	141	2
91	8	什列士威－赫爾斯坦	2.77	94	10
90	9	薩爾邦	1.07	135	3
86	10	萊蘭法茲邦	4.03	94	11
83	11	下薩克森邦	7.89	91	13
43	12	布蘭登堡邦	2.60	120	8
40	13	薩克森邦	4.42	117	9
36	14	薩克森－安哈特邦	2.66	121	5
36	15	麥克倫－弗波門邦	1.79	122	4
35	16	杜林根邦	2.45	120	6

資料來源：1. *Der Spiegel*, Nr. 50/1996, p. 76

2. *Einwohnerzahlen, Statistisches Bundesamt*, Stand: 30. Sept. 1999.

3. <<http://www.bundesrat.de/aktuell/Stimmen.html>>, May 15, 2001.

探究「財政平衡」引發德國府際關係的衝突，幾項制度性的措施顯然是主要成因：

一、加入人口加乘數的計算，使城市邦（Stadtstaat）獲利。

整個「財政平衡」制度的運作，依據「財政平衡法」規定，各邦的「財政能力」於再調整後應該達到邦平均值的 95 % 以上。聯邦憲法法院曾對「財政能力」的定義廣泛地做了註解。^⑩其內容並不只限於稅賦收入的多寡，還包含了邦的特別收入，如：賭場稅捐與邦政府其他有權開徵的稅賦。實際上各邦在計算「財政能力」時，並不只

註⑩ BverfGE 72, 330 (397ff).

計算實際的稅收所得，還加上財政的需要（Finanzbedarf）的考量。也就是考慮到城市邦如：布萊梅、漢堡、與柏林與其鄰近地區人口的相互依存性，這三個邦的公共設施，分擔著服務鄰近地區人口的功能，因此在計算人口數的平均值時，這三個邦的人口數要以其實際人數的 135 % 加成計算^⑩來分配營業稅。如此一來，這三個邦實際因「財政分配」調整而呈現的每人平均「財政能力」，就硬是多於其他未具資格，實施上述特別規定邦的平均「財政能力」。此結果可以從表二中，布萊梅、柏林與漢堡三邦的個人平均「財政能力」於「財政平衡」實施後，名列聯邦第一與第二位，或是排名德西各邦前兩位的情況得知。這樣的結果，加上聯邦政府對邦的「補助分配」，德西各邦之間稅收分配的衝突，更形加劇。

二、聯邦政府對「財政能力」較差的邦進行「補助分配」。

經過「財政分配」前兩項的措施分配後，對於某些邦的平均「財政能力」仍未達成各邦平均 95 % 以上的部分，聯邦有必要透過「補助分配」來補足其中 90 % 的不足款。其中「特別需求補助」主要是補助一些人口數較少的邦，來提高其培育政治領袖的條件。此外聯邦也協助一些邦，如薩爾邦與布萊梅，解決其財務的緊急狀態。綜觀這些邦，都是人口數低於兩百萬人的小邦，甚至布萊梅只有六十六萬人，其總體財政狀況，很難與擁有上千萬人口的北萊茵－西伐里亞邦、巴伐利亞與巴登－伍騰堡邦相比，而需要聯邦的補助。但不可諱言的，根據上述兩項的補助，布萊梅、柏林、薩爾邦與漢堡於「平衡分配」後的「財政能力」名列前茅；而上述的大邦，與黑森邦在付出大筆稅收協助其他邦，最後每人平均「財政能力」的排名上卻出現名列倒數的情況，且低於各邦平均值，^⑪對其而言，確實是很難接受的政治結果。所以這些邦要求，修改「財政平衡法」時，有必要考慮重新劃定各邦的範圍，^⑫以求得較公平的待遇。

三、德東各邦受益於聯邦政府對其直接施予的「補助分配」。

自一九九〇年德國統一後，德東新加入五個邦的龐大的重建經費，成為聯邦與各邦政府財政上的沉重包袱。最初聯邦與各邦協議，在一九九〇年八月三十一日東西德簽訂的統一條約（Einheitsvertrag）中，明訂統一後至一九九四年底，德東各邦僅為有限度的加入德西各邦之間原有的「財政平衡」制度；^⑬除此之外，德東所需的經費，由聯邦政府的稅收中單獨來支應。^⑭德國聯邦政府因此設立了「德國統一基金」（Fonds

註^⑩ 參見「財政平衡法」第九條第二項。此項乘數的形成，因為是規定在聯邦法律中，所以是考量柏林、漢堡與不萊梅三個城市邦與其近郊依賴在此三城市人口，所作出的乘數基準數。此法能於一九九八年制定完成，是經過各邦總理與聯邦總理的協商會議，與聯邦眾議院與聯邦參議院多數通過的，因此已經將各邦與聯邦、與政黨多數意見匯合。惟在實際運作後，仍出現財稅分配不平的現象。

註^⑪ 一九九五年起適用的「財政平衡法」規定，再分配後，原先的財政弱邦應該達到邦平均「財政能力」95%，而（財政）平衡義務邦於再分配後，應仍有著 100% 的水準要求。但在現實的狀況下，義務支付邦卻於再分配後，出現每人平均財政能力低於各邦的平均值的情形。因此引起義務支付邦的不滿。

註^⑫ Laufer and Muench, *Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland*, pp. 173, 251~257.

註^⑬ 見德國統一條約第七條第三項之規定。不過在各邦之間的「水平財政平衡」中，德東並不依據人口數，而是依據要達到一定的德西平均數來計算。一九九一年應達到的比例為 55%，一九九二年為 60%，一九九三年為 65%，一九九四年為 70%。

註^⑭ 這其中特別包括了德國團結統一附加稅（Solidaritätszuschlag）的徵收。



“Deutsche Einheit”)來支應，估計到一九九四年，聯邦將支付 1,150 億馬克協助德東，②其中 200 億由聯邦的財政收入中取得，另外的 950 億則由聯邦從金融機構中籌取。③不過，至一九九四年聯邦實際投注於德國統一基金的金額約為 1,607 億馬克。④爲了順利籌措這筆龐大的資金，也爲了抑制通貨膨脹，德國聯邦銀行不斷提高存款利率。在這種情況下，聯邦政府固然取得德東的重建資金，但也因此必須繳付金融機構鉅額的貸款利息，而出現聯邦政府預算借貸比例過高、赤字過高的問題。不幸的是，在統一初期，重建德東建設經費像個無底洞，聯邦政府背負著相當沉重的財政負擔。自一九九五年起，德東各邦完全加入「財政平衡」制度的運作，這意味著德東各邦有權要求其他邦，先經過邦與邦之間的「財政平衡」稅賦再分配，來提高其原先只有各邦平均 30~40% 水準的「財政能力」到法定的 95% 以上的水準。因應上述有關各邦之間財政分配的重大變更，德西各邦儘管有不同的利害關係，但面對一九九五年新制定的「聯邦加強計畫」(foederalen Konsolidierungsprogramm) 法時，就立場一致地要求聯邦，必須調整邦與聯邦在營業稅上的分配的比例。最後兩方協議，一九九四年至一九九五年聯邦與邦的營業稅的分配比例將會是 56 比 44，邦分配的部分較前一年高出七的百分點。⑤無可諱言地，從一九九五年起，連德西的各邦也承受到相當的財政壓力，因此德西各邦對德東各邦自行籌集稅款能力的低落表現，頗有怨言。

表三 一九九五年邦的財政平衡支付與接受*

單位：百萬馬克

支付邦	金額	金額	受款邦
北萊茵-西伐里亞邦	3,569	166	薩爾邦
巴登-伍騰堡邦	2,855	307	萊蘭法茲邦
巴伐利亞	2,591	424	下薩克森邦
黑森邦	2,155	585	布萊梅市
什列士威-霍爾斯坦邦	162	775	麥克倫-弗波門邦
漢堡市	113	843	布蘭登堡邦
		1,019	杜林根邦
		1,130	薩克森-安哈特邦
		1,830	薩克森邦
		4,376	柏林市

* 一九九五年時，此次邦際的水平「財政平均」數據，是還未做過營業稅的再分配時的數據。

資料來源：1. Heinz Laufer and Ursula Muench, *Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1997), p. 171.

註② 德國統一基金的 85% 直接撥入德東各邦使用，而另外的 15% 則爲執行聯邦公共任務所需之款項。

註③ 950 億馬克的資金，雖由聯邦籌取，但債務的償還則由聯邦與邦協商分擔。Heinrich Maeding, "Oeffentliche Finanzen," pp. 387~388.

註④ Heinrich Maeding, "Oeffentliche Finanzen," p. 388.

註⑤ 一九九〇至一九九三年營業稅聯邦與邦的分配比爲 65:35，一九九三至一九九四年度調整爲 63:37，一九九四至一九九五年度則爲 56:44。



表四中，一九九九年的資料呈現：德國各邦實施新的「財稅平衡」制度後，實際的稅收分配情況。其中，德西的北萊茵－西伐里亞邦、巴伐利亞與巴登－伍騰堡邦仍是最主要的「（財政）平衡義務邦」，支付大量該邦原本的加值營業稅收，溢注於它邦，善盡聯盟友邦的責任義務。一九九七年時，巴伐利亞邦透過「財政平衡」制度，就將其超過各邦每人平均財政能力稅收部分的77%，支應「（財政）平衡資格邦」，促進其達到聯邦的平均水準。◎表五中，二〇〇〇年社民黨與綠黨執政兩年後的數據說明再度證實，德東各邦與城市邦（除漢堡市外）還是「財政平衡制度」的最大受益者；德西幾個大邦的巨額支出，儼然已成為一種對這些財政支出邦「經濟蓬勃發展」的變相懲罰，所以其亟思提出改善之道。

表四 一九九九年德國各邦實施「財政平衡」制度的收入狀況

單位：百萬馬克

	加值營業稅的平衡*	各邦之間的財政平衡	聯邦不足款的財政補助	聯邦特別需求補助	總額
北萊茵－西伐	-4,264	-2,578	0	0	-6,842
巴伐利亞邦	-2,873	-3,188	0	0	-6,601
黑森邦	-1,433	-4,744	0	0	-6,177
巴登－伍騰邦	-2,478	-3,426	0	0	-5,905
下薩克森邦	-1,463	1,073	1,556	304	1,434
薩克森邦	4,711	2,149	910	3,658	11,427
萊蘭法茲邦	-955	379	568	490	481
薩克森－安哈	3,165	1,300	540	2,372	7,377
什列士威－赫	-657	174	261	300	78
杜林根邦	2,806	1,218	498	2,172	6,694
布蘭登堡邦	2,629	1,147	525	2,149	6,450
麥克倫－弗波	2,019	921	364	1,634	4,947
薩爾邦	161	294	218	1,401	2,075
柏林市	-805	5,316	919	2,881	8,312
漢堡市	-404	-665	0	0	-1,069
布萊梅市	-158	665	139	1,974	2,620
稅收流動總額	15,490	1,4602	6,497	19,344	55,933

* 加值營業稅的平衡：是各邦將其由中央所收到加值營業稅總額的25%部分，提供給財政狀況較弱邦的補助金額，或是財政能力較弱的邦所收到的它邦補助金額。希望藉此提昇財政狀況較弱的邦的平均財政能力達到各邦平均的92%水準。

資料來源：1. Bernd Huber & Karl Lichtblau, *Ein neuer Finanzausgleich, Reformoptionen nach dem Verfassungsurteil* (Koeln: Deutscher Instituts-Verlag, 2000), p. 7.

2. Roland Sturm, *Foederalismus in Deutschland* (Opladen: Leske+ Budrich, 2001), p. 104.

註◎ Sturm, Roland, *Foederalismus in Deutschland* (Opladen: Leske+ Budrich, 2001), pp. 104~105.



表五 二〇〇〇年邦的財政平衡支付與接受*

單位：百萬馬克

支付邦	金額	金額	受款邦
北萊茵－西伐里亞邦	7,034	12,243	薩爾邦
巴伐利亞	7,013	8,435	柏林市
黑森邦	6,979	7,784	薩克森－安哈特邦
巴登－伍騰堡邦	6,686	7,140	杜林根邦
漢堡市	1,557	6,840	布蘭登堡邦
		5,087	麥克倫－弗波門邦
		1,662	下薩克森邦
		984	布萊梅市
		811	薩克森邦
		759	萊蘭法茲邦
		290	什列士威－霍爾斯坦邦

* 此資料是各邦完成「加值營業稅平衡」、「各邦之間的財政平衡」與「聯邦的補助分配」後，各邦在「財政平衡」制度實施後的淨支出與淨收入數據。

資料來源：Bundesministerium fuer Finanz, IW, "So laeft der Laenderfinanzausgleich bisher," *Das Parlament*, Nr. 29 (13. Juli, 2001), p. 11.

伍、德國的財政平衡制度對府際關係的影響

上述三項「財政平衡」措施的實施，對德國府際關係的互動，造成了幾項值得注意的影響：

一、聯邦權力單一化的趨勢在強化，阻礙東西各邦藉由「財政分配」的措施，共同分擔財政責任，降低加速雙方差距與聯絡，進而融合的可能性。

根據前述，我們得知聯邦在德國統一後，負起了重建與修補德東建設的大部分責任。一九九五年「聯邦加強計畫」實行後，新適用的「財政平衡法」大幅增加聯邦對德東各邦、與德西經濟能力較弱邦的直接「財政補助」，而明顯地呈現「財政中央化」的傾向。聯邦固然有責任要協助德東新邦的建設，但在這樣的制度運作下，卻使得聯邦對一些專屬邦本身事務的補助，變得不可放棄。例如：邦對其轄區內鄉鎮預算的分配，根本是邦對於鄉鎮自治的財政責任，但在「財政平衡法」中，將「聯邦因為邦財政不足，而對鄉鎮提供補助」明列於第七條第四項，這樣一來，財政責任似乎就由邦轉成聯邦的。影響所及，將導致邦陷入「服從」聯邦的一種危險，而邦將逐漸失去管理邦務的能力，對於德國聯邦制度的實施，並不是好現象。尤其德東各邦急需從過去社會主義國家缺乏效能的泥沼中解放出來，聯邦政府對德東各邦的過度直接援助，將會扭曲邦政府的財政結構與培養其處理財政能力的機會。



另一方面，德國聯邦主義亦強調「團結」(Solidarität)與合作的實踐。但是實際上，迄今超過八成二資助德東的資金是由聯邦政府所負擔，德西各邦僅支助百分之十八左右的資金，因此德西也缺乏分擔參與德東重建工作的經驗。甚至對德東的發展，並沒有特別的關懷，而德國統一之後，最需要進行德東與德西的交流，來化解兩地因分隔四十年而生的隔閡。但統一後整個聯邦的「財政分配制度」設計失當，使得此制度原本要顯現的各邦之間團結與互助合作，無法發揮，東西德內部的隔閡仍在。直至一九九五年後，德東各邦完全加入「財政平衡」體系，德西各邦才覺知德東的負擔沉重，但此時卻另外升起一種稅收分配利益敵對的心態，形成德東德西邦際關係的緊張，這倒是當初各邦與聯邦代表參與協調稅收分配制度始料未及的。

二、聯邦財政狀況的惡化。

統一後，「財政平衡」制度因為聯邦政府對德東各邦進行「財政補助」的比例不斷上升，所以聯邦財政狀況不佳的情形嚴重。一九九三年間聯邦政府對於德東各邦的補助有72億馬克，至一九九四年則增加至250億馬克，成長率高達三倍。^②根據聯邦政府的統計，從一九九五年至二〇〇四年底，經由水平的邦營業稅分配，與各邦之間的「財政平衡」，由德西挹注到德東新加入邦的總額，分別為126億與124億馬克，兩項金額共計250億馬克。然而同一時段中，德國聯邦政府對德東各邦所進行的「財政補助」則有258億馬克。除此之外，聯邦政府又根據「投資促進法」(Investitionsfoerderungsgesetzes)，自一九九五年起，每年提供德東各邦的財政援助金額高達66億馬克。在聯邦補助德東各邦的金額超過德東接受補助金額總數的一半以上時，其最後經過「財政平衡」補助，出現每人平均財政能力超前德西大部分各邦的情況，就不意外了。不過影響最大的，還是付出鉅額補助金的聯邦政府，估計從一九九〇年起至二〇〇四年底，聯邦政府將大約支付所有對德東投資金額的82.5%，總共約2,265億馬克之多。總之德東重建的巨大負擔，是德國聯邦政府赤字與債台高築的一項重大成因，一九九七年時，甚至因聯邦政府債務太高，而影響德國成為「歐元國家」的評比。^③

聯邦政府面對沉重債務，在預算上要求開源節流時，往往也影響邦的支出負擔，所以一九九五年後，府際關係的緊張，是時有所聞的新聞。例如：因應各界的要求，聯邦政府決定從一九九七年七月一日起減少團結統一附加稅兩個百分點的徵收。然而早於一九九六年春，當時的聯邦財政部長魏格爾(Theo Waigel)就表示，聯邦對此要求提高營業稅中聯邦的分配額度，希望能取得其在團結統一附加稅中所減少的收入。當然如此一來，各邦的營業稅配額也將減少。另一方面，聯邦也試著透過節流的方式來減輕財政赤字，例如：聯邦減少其在失業救濟金中，聯邦支應部分的金額，相對地

註② Laufer and Muench, *Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland*, p. 178.

註③ 一九九六三月至一九九八年三月的兩年間，歐盟在審核會員國加入貨幣聯盟的資格時，德國還因一九九七至九八年的聯邦債務總額佔當年德國國民生產毛額的61.3%，超過歐盟訂的60%標準，而在此項評比中，被列為尚未達到標準，可見其聯邦預算債務之嚴重。見 Thilo Sarrazin, *Der Euro: Chance oder Abenteuer?* (Bonn: Bundes Zentrale fuer politische Bildung, 1998), p. 142.



則使邦必須增多社會扶助的支出。就這樣，邦與聯邦之間財政分配問題的嫌隙又增加了一項。

陸、聯邦憲法法院作為解決府際衝突機關的功能

面對聯邦與邦之間可能產生有關聯邦制度實施的衝突，作為基本法聯邦憲政維護者的聯邦憲法法院，根據基本法第九十三條與聯邦憲法法院組織法第十三條的規定，責無旁貸地也身負著調解聯邦府際衝突的任務。聯邦與邦之間的衝突，不外是聯邦參議院與其他聯邦機關發生衝突，或是府際之間對於聯邦法律或邦的法律適用有質疑或有異議，而產生法律可能在形式上或實質上違反基本法的情形。此時相關的機關或政府，均可對聯邦憲法法院提出申請，要求對爭執事項做出判決，來排解衝突。過去出現的聯邦府際衝突，有許多是向聯邦憲法法院提出對法律案進行「法規範審查」(Normen kontroll)的申請，而被判決該法律與基本法內容意旨不合。被審查的法律，多是過去在立法階段，聯邦參議院與眾議院曾有過爭執的，其中邦政府間稅收的再分配是一衝突焦點。^⑩另外如：一九六一年經多個社民黨執政的邦政府提出，對當時的基民聯盟艾德諾(Konrad Adenauer)政府所通過的新「廣播電台事務規章」(Neuordnung des Rundfunkwesens)的法規範審查，就經聯邦憲法法院宣布違反基本法有關聯邦與邦的權限劃分原則。^⑪可見即使經過聯邦參議院的正式管道協調府際利益，且獲得參議院通過的法律，仍不免會發生破壞基本法聯邦原則情況。聯邦憲法法院作為一道甚至有時是最後一道維護「聯邦制度」精神防線的功能，就因此彰顯出來。

前述因「財政平衡」稅收分配不均，而引起府際關係嚴重對立的衝突，最後於一九九九年十一月十一日，以聯邦憲法法院做出 BverfG, 2 BvF 2/98 判決的方式終於獲得解決。巴登-伍騰堡邦、與巴伐利亞邦等德西五個邦，^⑫各自提案要求聯邦憲法法院對「財政平衡法」作「法規範審查」，或提出申請，要求審理此法是否違反基本法相關規定。各邦所指之基本法相關條文為：第二十條有關德國為一民主的、社會的聯邦國家，且法律應合乎憲法規範等；及第一百零七條中關於「財政平衡」的規範。這顯示，「財政平衡法」於一九九八年修訂部分條款後，在實施財政分配時，引起德西多數邦產生「財政平衡法」可能欠缺法律規範形式，與內容可能違反「聯邦國」^⑬與「公平財政分配」等基本法規定的疑慮，因而必須以提出釋憲案的方式，來解決府際稅賦問題的爭端，而不是像一般狀況，只需對此法律內容作修訂即可以解決。當然，

註⑩ BverfGE 72, 330; BverfGE 86, 148.

註⑪ BverfGE 12, 205; Laufer and Muensch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, p. 88~89.

註⑫ 分別為巴登-伍騰堡邦、與巴伐利亞邦，及黑森邦、下薩克森與什列士威-霍爾斯坦邦。

註⑬ 這裡特別指的是過於強調垂直的財政分配，將忽略水平財政分配促成各邦同盟團結的必要性。而這種無解釋理由的，多由聯邦來負擔德東的建設，是一種對實施聯邦國家原則很嚴重的負面保留，有違憲之虞。見 Klaus, Stern, Hrsg., *Deutsche Wiedervereinigung. Die Rechtseinheit Bd. 1: Eigentum- Neue Verfassung- Finanzverfassung* (Koeln u.a.: Heymann Verlag, 1991), p. 252.



德西各邦此舉，也有時間因素的考量，修改此項與邦的稅賦有關的聯邦法律，屬於「需聯邦參議院同意的法律」，在德東、德西各邦間、甚至德西各邦間利益多不相同時，期待曠日費時地修法來解決急迫的府際財政稅賦分配，其付出的代價將是大筆稅捐的支出，且在沒有正視財政分配的問題所在時，對「財政平衡法」作枝節的修訂，無助於府際財稅分配關係實質的改善。

根據聯邦憲法法院一九九九年十一月十一日對「財政平衡法」所做的判決，認定現今的「聯邦與邦之間的財政平衡法」只有規範短期財政分配的效用，而明示目前此法僅具過渡性法律的地位，最遲應於二〇〇四年底失效；而立法機關應提出長期且適用於全聯邦範圍，規範財政平衡的新法律；對此，聯邦憲法法院也訂下期限，立法機關最遲應於二〇〇三年一月一日之前完成具體、且能補充憲法規範的「財政平衡衡量標準法」(Masstaebegesetz fuer den Finanzausgleich zwischen Bund und Laendern)，而能於二〇〇五年一月一日前完成新「聯邦與邦之間的財政平衡法」的制定並施行。^④聯邦政府也於二〇〇一年四月二十七日正式將「財政平衡衡量標準法」提交聯邦參議院諮詢。

同年六月二十三日，十六個邦的邦長與聯邦總理經過多次協商，終於對未來的「財政平衡」制度實行，達成協議。根據這項協議結果，聯邦眾議院於七月十三日通過了「財政平衡衡量標準法」，在正式完成所有的立法程序後，將成為二〇〇五年至二〇一九年十五年間「財政平衡制度」實施的基準。與「財政平衡」制度緊密相關的新「統一團結法案」(Solidarpakt)，也在當天通過。過去也屬於財政平衡制度下，聯邦對德東各邦的「補助特別款」，將於二〇二〇年後取消，即是鑒於二十年後，德東、德西各邦將不再有巨幅的財政差距，因此取消此項補助。未來的財政平衡制度，將回歸常態實施。「財政平衡衡量標準法」內容中，幾項曾在前段出現，最具爭議性的焦點，其結果歸納如下：一、各邦容許保留超過邦平均水準稅收 12 % 收入，而最高的捐助額度，則應不超過各邦每人平均財政能力稅收總值部分的 72.5 %。二、城市邦的加乘人口計算，為了平衡其便利並兼顧其鄰近地區住家人口所支付的經費，所以仍維持提高其人口數 135 % 的加乘數計算。^⑤即使這樣由各邦邦總理或城市邦市長達成的妥協結果，在聯邦眾議院以 533 : 33 的比例通過，一些批評反對的聲音，仍然可聞。^⑥各邦目前均對新法繫以厚望，相信二〇〇五年實施後，聯邦與各邦、甚至是各邦的財政稅收關係，將會大幅改善。

註④ BVerfG, 2 BvF 2/98, Absatz-Nr. (1 - 347), <http://www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_31176_1499.html>, May 15, 2001.

註⑤ “Finanzausgleich: Die Laender sollen entlastet werden” & “Laenderfinanzausgleich: kuenftig,” in: *Das Parlament*, 29. Juni, 2001, p. 1.

註⑥ 例如綠黨黨員 Oswald Metzger 提出將「財政平衡衡量標準法」設下至二〇一九年這樣長的期限，用不確定法律詞語並不能具體規範實際的狀況。另曾擔任過經濟部長的自民黨 (FDP) 籍的 Guenter Rexrodt 也批評：人類不可能撇開經濟的資源分配，而談論下一代人們的事情，僅作概括性的法律規範，此法將不可能施行。見 “Der Laenderfinanzausgleich ist unter Dach und Fach,” in: *Das Parlament*, 13. Juli, 2001, p. 1.



柒、結 論

府際之間的「財政平衡」，是德國聯邦制度的特色，首重各邦團結互助的必要，所以強調各邦之間水平重新分配財稅的實踐，聯邦則應負擔各邦分配款不足時的支出。透過此項制度性安排，各邦經濟性的差異，將不會構成區域發展的障礙。如「單一國」之中各地方政府之間，擠破頭爭取中央統籌分配款，甚至以鄰為壑的情形，很難在德國出現。但因為財稅再分配的確影響各邦施政資源的多寡，所以相較其他議題，較容易成為府際之間利益衝突的焦點。府際關係的重大衝突，若無法於一般政治性行政與立法的協商過程中獲得解決，作為維護「聯邦國家」原則的憲法秩序的守護者——聯邦憲法法院，就會根據申請，履行基本法中賦予聯邦憲法法院的任務，藉由釋憲或對法律進行「法規範審查」的形式等，提供府際衝突最後的調解之道。此時府際衝突的爭議，提升至聯邦「憲政原則」是否被破壞的層次，聯邦憲法法院所做的判決結果，無論如何，都將為邦與聯邦所遵守，並對其未來權利義務的行使有著深遠影響。而德國的「財政平衡」無論從制度設計到實際實施，我們都可察覺到，立法與從政者為了保障各「邦」作為聯邦組成分子的權利與義務所作的努力。從最初的「財政平衡」實施，在加值型營業稅分配後，先由財政能力較強的邦補助財政能力較弱的邦，而對仍未達到平均財政水準的邦，其所不足的款項，最後才由聯邦政府補助的情形；至聯邦與邦每每於稅收分配檢討時，除了各方皆希望透過分配增加自己的稅收，減少對其他政府的補助支出外，聯邦與邦之間的權力分際，也是相當重要的考量點，各界多會注意聯邦與各邦的行為，是否其中聯邦出現逾越了統籌中央事務的行為，而侵犯了邦權限；而邦也基於對聯邦的忠誠，履行基本法規定的權利與義務，並維持著各邦的相互合作。這其中所呈現的，就是對憲政原則——「聯邦國家」的尊重，不得任意因政治方便，而破壞基本法中政治運作的基本原則，與人民對基本法的信賴。綜合言之，基本法中「財政平衡」制度對聯邦與邦在「稅收分配」事務上權利義務的劃分、與其嵌合互動合作的設計機制，及聯邦憲法法院介入，調解府際財政衝突，均是德國聯邦政治運作順暢的一項主因。面對台灣近幾年來，爭執不斷的中央與地方財政稅收分配的問題，不僅牽涉到稅收利益，最重要的問題根源，可能還在於直轄市、縣市與中央政府權限關係的調整釐清與仲裁。因此，吾人希望本文對德國「財政平衡」制度設計的精神與運作原則的介紹與分析，能作為台灣思考，如何解決或制度性調解中央與地方財稅分配不均問題時的參考。

*

*

*

（收件：90年7月16日，修正：90年9月20日，再修正：90年10月11日，接受：90年11月20日）



The System of “Financial Balance” in Germany

Shu-pin Liu

Abstract

This article analyzes the operation system of financial balance in Germany. It focuses on distinguishing financial power between federal government and state governments, and examines how all state governments realize their alliance and mutual operation through the practice of the “financial balance.” Additionally, this study will provide in-sight into how federal and state governments handle and resolve their conflicts regarding tax distribution (as well as other types of power conflicts). This study will explain how the “financial balance” system can improve the mutual cooperation and loyalty among different levels of government, in order to find an important key point of the operation of the German federal system. Moreover, German “cooperative Federalism” will provide a good reference for Taiwan to resolve or to regulate the conflicts that have resulted from unfair point tax distribution practices.

Keywords: Financial balance; financial distribution; federalism; federal constitutional court; Germany

