



中國大陸憲政體制與預算制度概況

近年來中國大陸經濟發展快速，其政經制度之沿革亦深受各國關注，預算制度為重要項目之一，爰對中國大陸預算制度運作情形，進行了解並與我國作一比較。

黃耀生（行政院主計總處公務預算處研究委員）

壹、前言

近年來中國大陸經濟發展快速，其政經制度之沿革亦深受各國關注，預算制度為重要項目之一。中國大陸欲藉由國家預算掌控，對預算支出具備支配權，及強化中央對地方經濟快速發展所造成的經濟失控之導正能力，於 1994 年 3 月 22 日第 8 屆全國人民代表大會第 2 次會議通過中國大陸預算法，同時由國家主席令第 21 號公布自 1995 年 1 月 1 日起施行。該法第 1 條規定：「為強化預算的分配和監督職能，健

全國家對預算的管理，加強國家宏觀調控，保障經濟和社會的健康發展，根據憲法，制定本法」，強調中央在預算編製及管理上之職權，廢除舊法「國家預算管理條例」僅規範各級政府預算作業。該法施行已 18 年，為提升財務管理效能，2012 年 7 月 6 日第 11 屆全國人民代表大會常務委員會第 27 次會議審議中國大陸預算法修正草案，目前法制作業仍在進行中。

貳、中國大陸憲政體制

一、實施社會主義制度

- (一) 中國大陸實施社會主義制度，全國人民代表大會為最高國家權力機關，全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會行使國家立法權。國家行政機關、審判機關、檢察機關都由全國人民代表大會產生，對它負責，受它監督。
- (二) 全國人民代表大會行使職權包括：修改憲法；制定和修改刑事、民事、國家機構及其他基本法律；選舉國家主席、

國務院總理、各部部長、審計長、中央軍事委員會主席、最高人民法院院長與最高人民檢察院檢察長，以及審查及批准國家預算與預算執行情形報告。

二、中央政府組織體系

(圖 1)

- (一) 國家主席：根據全國人民代表大會的決定，公布法律，任免國務院總理、各部部長、審計長等；授予國家勳章和榮譽，發布特赦令；宣布戰爭狀態，發布動員令；批准和廢除同外國締結條約和協定。
- (二) 國務院：為中央人民政府最高國家權力機關的執行機關，亦是最高國家行政機關。由總理、副總理、國務委員、各部部長及審計長等人員組成。其職責包括：根據憲法及法律，制定行政法規及行政措施；規定各部會任務及職責，統一領導各部會工作；

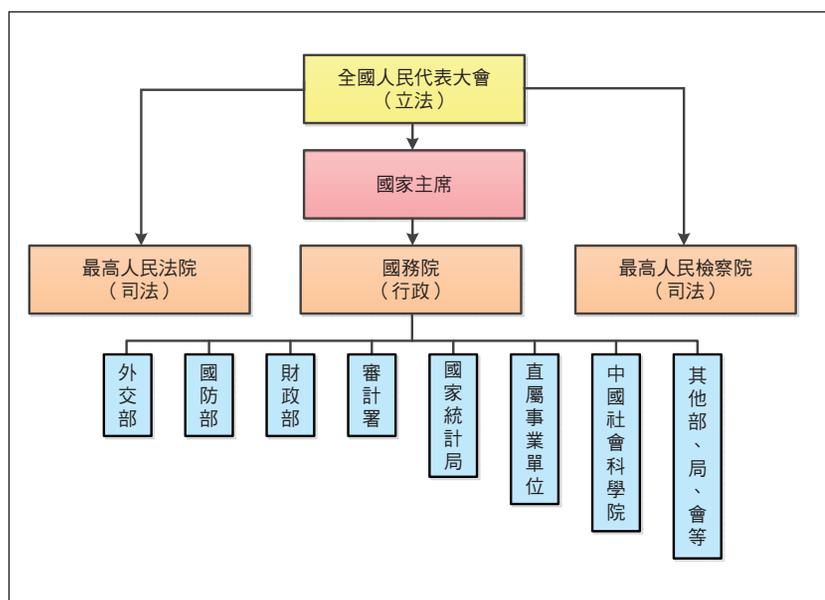
編製及執行國民經濟、社會發展計畫與國家預算等。國務院另設立審計署，對國務院各部門及地方各級政府的財政收支，對國家財政金融機構及企業事業組織的財務收支，進行審計監督。審計署在國務院總理領導下，依照法律規定獨立行使審計監督權，不受其他行政機關干涉。

- (三) 人民法院：人民法院是國家的審判機關。大陸

設立最高人民法院、地方各級人民法院和軍事法院等專門人民法院。人民法院依照法律規定獨立行使審判權，不受行政機關干涉。

- (四) 人民檢察院：人民檢察院是國家的法律監督機關。大陸設立最高人民檢察院、地方各級人民檢察院和軍事檢察院等專門人民檢察院。人民檢察院依照法律規定獨立行使檢察權，不受行政機關的干涉。

圖 1 中央政府組織系統圖



資料來源：整理自彭懷恩《各國政府與政治》。

論述》預算·決算



參、中國大陸預算制度

一、預算法規

中國大陸預算法對各級政府預算分級、預算收支平衡、預算年度等作原則規範，另對預算管理職權、預算收支範圍、預算編製、預算審查與批准、預算執行及決算辦理等事項予以規定。

二、預算權責機關之組織與功能 (圖 2)

國務院「財政部」職權包括：負責編製中央預算、決算草案；具體規劃中央與地方預算之執行；提出中央預算預備費動用方案；具體編製中央預算調整方案；定期向國務院報告中央及地方預算之執行情況。其中財政部「預算司」負責業務項目如下：

- (一) 擬訂財政體制與預算管理制度，編製中長期財政規劃。
- (二) 研究提出編製年度預算指導原則，提出增加收入、節約支出及平衡財政收支之政策措施與建

議。

- (三) 負責編製年度中央預算草案、國債發行計畫及中央本級預算外資金收支計畫。
- (四) 負責政府債務政策研究及有關協調工作。
- (五) 分析報告國家預算執行情況；審定中央各部門人員經費、公用經費支出定額標準。
- (六) 負責研究建立財政支出績效評價體系。

(七) 審查中央部門預算及政府採購預算。

(八) 彙總年度全國財政預、決算。

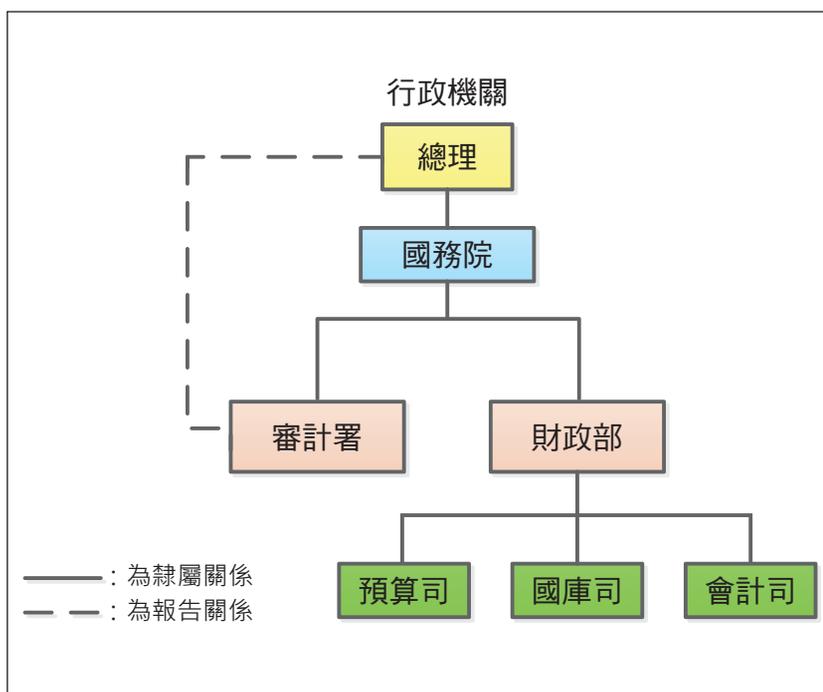
(九) 指導地方預算管理，區域財政政策，負責中央對地方的轉移支付工作。

(十) 負責指導預算管理資訊網路體系建置等。

三、預算編製情形

會計年度自公曆 1 月 1 日

圖 2 國務院「財政部」機關組織系統圖



資料來源：作者整理。

起至 12 月 31 日止。各級政府、各部門、各單位應當按照國務院規定時程編製預算草案。中央預算中必須的建設投資部分資金，可以通過舉借國內和國外債務等方式籌措，但是借債應當有合理的規模與結構。國務院「財政部」應當在每年全國人民代表大會會議舉行一個月前，將中央預算案的主要內容提交全國人民代表大會財政經濟委員會進行初步審查。

四、預算審議情形

國務院在全國人民代表大會舉行會議時，向大會報告關於中央和地方預算草案。中央預算由全國人民代表大會審查及批准；地方各級政府預算由本級人民代表大會審查及批准。

五、預算執行情形

各級預算由本級政府組織執行，具體工作由本級政府財政部負責。預算收入徵收部門，必須依照法律、行政法規規定，及時、足額徵收應徵的預算收入。不得違反法律、行政法規規定，擅自減徵、免徵或者緩

徵應徵的預算收入，不得截留、占用或者挪用預算收入。各級政府、各部門、各單位的支出必須按照預算執行。各級政府應當加強對本級國庫管理及監督。

六、決算編製與審議情形

決算草案由各級政府、各部門、各單位，在每一預算年度終了後按照國務院規定時間編製，編製決算草案的具體事項，由國務院「財政部」規劃。國務院「財政部」編製中央決算草案，報國務院審定後，由國務院提請全國人民代表大會常務委員會審查及批准。國務院「審計署」對政府各單位的預算執行、決算實行審計監督，並向該政府提出審計報告。

肆、兩岸比較與修法概況

一、兩岸制度比較概況 (下頁附表)

二、中國大陸預算法研修重點

為提升財務管理效能，明

確規範中央與地方財務關係，強化全國人民代表大會預算審議功能，中國大陸預算法研修重點如下：

- (一) 將預算分為公共預算、政府性基金預算、國有資本經營預算、社會保障預算。各預算應當保持完整、獨立，同時保持各類預算間互相銜接。
- (二) 預算由預算收入和預算支出組成。各級政府的全部收入和支出都應當納入預算。公共預算收入應當統籌安排使用。
- (三) 經本級人民代表大會或本級人民代表大會常務委員會批准的預算及決算，應向社會公開，但涉及國家秘密的內容除外。
- (四) 國家實行財政轉移支付制度。財政轉移支付應當公平、公開，以一般性轉移支付為主體，以均衡地區間基本財力為主要目標。
- (五) 國務院財政部門具體負責對中央政府債務的統一管理，並對地方政府

論述》預算·決算



- 債務實施監督管理。
- (六) 全國人民代表大會對預算草案及其報告，重點審查下列內容：
1. 預算安排是否符合預算法及有關法律規定；
 2. 預算安排是否貫徹國民經濟及社會發展方針政策；
 3. 預算收入及預算支出編製是否完整；
 4. 對下級政府的轉移性支出預算是否規範、適當；
 5. 舉借債務是否合法、合理；
6. 為完成預算提出的政策措施是否切實可行；
7. 與預算有關重要事項的說明是否清晰。
- (七) 各級政府依據法定權限作出決定或制定行政措施，凡涉及減少財政收入或增加支出，應當在預算批准前提出並在預算草案中作出相應安排。

伍、結語

如何將有限資源作有效

運用，提升財務管理效能，規範中央與地方財務關係，強調預算透明公開原則，為各國政府持續改進目標，國際性組織亦大力宣導推廣。中國大陸憲政體制雖與民主國家的體制不同，但從中國大陸預算法相關規定及未來研修重點，在預算管理面向與各國之努力目標或方向係屬一致。除制度面及原則性規定外，各國對中國大陸預算實際運作亦相當關切，未來也期待各界對此部分能進一步觀察並增進了解。

附表 兩岸憲政體制與預算作業制度比較

項 目	中華民國	中國大陸
(一) 憲政體制	五權分立	社會主義
(二) 預算作業制度		
1. 會計年度	曆年制	曆年制
2. 預算編製之權責機關	行政院主計總處彙核整編中央政府總預算案。	國務院「財政部」負責編製中央預算草案。
3. 預算審議之權責機關	立法院審查中央政府總預算案。	全國人民代表大會審查及批准國家的預算與預算執行情形報告。
4. 決算編製與審議之權責機關	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政院主計總處應就各單位決算彙編總決算，提經行政院會議通過後，提出於監察院。 2. 審計長於中央政府總決算完成審核後，提出審核報告於立法院。立法院就審核報告中有關預算執行、政策實施、及特別事件之審核、救濟等事項予以審議。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各部門應審核並彙編本部門決算草案，送財政部審核。國務院「財政部」編製決算草案，報國務院審定後，由國務院提請全國人民代表大會常務委員會審查及批准。 2. 國務院「審計署」對政府各單位的預算執行、決算實行審計監督，並向國務院提出審計結果報告。

資料來源：作者整理。

參考文獻

1. 中國大陸預算法，1994年3月22日第8屆全國人民代表大會第2次會議通過，1995年1月1日公布施行。
2. 中國大陸預算法修正草案，2012年7月6日第11屆全國人大常務委員會第27次會議審議（草案二次審議稿）。
3. 朱光磊（2010），中國政府與政治，揚智文化事業股份有限公司。
4. 彭懷恩（2006），各國政府與政治，國立空中大學用書。
5. 楊志恆（1995），近年來中共的經濟發展與預算關係之研究，空大行政學報，4，115-130。❖