



中國大陸預算籌編機關之研究

中國大陸預算制度迥異於民主國家，近年來積極從事預算制度之改革，了解其預算制度對於兩岸之交流與發展應有積極與正面之意義。大陸採用二上二下之預算籌編制度，其預算籌編機關包括國務院、財政部、預算司、相關司。編列政府預算包括政府機關、政黨組織、軍隊與武警、社會團體、企業單位、社會單位等。預算單位分為一級、二級、三級及基層預算單位。海峽兩岸預算制度有相似者有差異者，可做後續之比較研究。

莊振輝（開南大學會計系副教授）

壹、前言

自從蘇聯解體後全世界實施社會主義之國家僅有中國、北韓、越南、古巴及寮國等 5 個國家。大陸目前係僅次於美國之全球第二大經濟體，其政府預算成長快速，2007 年全國各級政府預算編列人民幣 4 兆 6,515 億元，2013 年編列人民幣 13 兆 8,246 億元¹，相當新臺幣 66 兆 5,438 億元²。6 年之間成長 197%，平均每年成長 33%，在世界各國中並不多

見。大陸預算制度迥異於民主國家，近年來積極從事預算制度之改革，例如將預算外收支全數納入預算管理，政府收支分類之研修...等，了解其預算制度可知己知彼，對於兩岸之交流與發展應有積極與正面之意義。

貳、二上二下之預算籌編制度

大陸預算編製採二上二下流程。「一上」係指基層預算單位編製後送二級預算單位，

二級預算單位審核彙編後送一級預算單位，一級預算單位審核後彙編成部門預算建議數³後上報財政部。「一下」係指財政部對各中央部門上報之預算建議數加以審核、平衡後，彙編「中央本級預算初步方案」報國務院，經批准後向各中央部門下達預算控制限額。「二上」係指中央各部門依據財政部下達之預算控制限額，編製「部門預算草案」上報財政部。「二下」係指財政部將中央各部門上報之預算草案加以審核

後，彙編「中央本級預算草案」及「部門預算草案」，報經國務院審查批准後，提交全國人民代表大會審議；經人代會批准後一個月內向中央部門批復預算。各中央部門應在財政部批復本部門預算之日起 15 日內，批復所屬各單位之預算，並負責具體執行。

參、預算籌編機關－ 國務院

國務院又稱中央人民政府，係最高國家權力機關「全國人民代表大會」之執行機關，也是最高國家行政機關，屬於行政層級第 1 級之正國級機關。

一、國務院之組成及會議

國務院由總理、副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長組成。國務院全體會議由總理召集並主持，上述人員參加，國務院常務會議由總理召集並主持，副總理、國務委員、秘書長等參加。總理、副總理、國務委員每屆任期 5 年，連續任職不

得超過 2 屆。國務院對全國人民代表大會負責並報告工作，在全國人民代表大會閉會期間，對其常設機構－常務委員會負責並報告工作。

二、組織及預算職掌

(一) 組織

國務院組織規模龐大，所屬機關分為下列 8 種不同性質：

1. 組成部門：包括外交部、財政部等 20 個部，國家發展及改革委員會等 3 個委員會，及人民銀行、審計署等共 25 部門。
2. 直屬特設機構：國有資產監督管理委員會 1 個機構，簡稱國資委，於 2003 年成立，負責監督管理中央企業。該委員會成立時管理 196 家中央企業，經重組後減併為 116 家。
3. 特設機構：包括海關總署、稅務總局、國家統計局等 15 個機構。
4. 辦事機構：包括港澳事務辦公室等 4 個機構，另國務院臺灣事務辦公室，簡

稱國臺辦，與中共中央臺灣工作辦公室，一個機構兩塊牌子，列入中共中央直屬機構序列。

5. 直屬事業單位：包括證券監督管理委員會、銀行業監督管理委員會等 13 個機構。
6. 國務院辦公廳：設秘書一局等 9 個內設機構。
7. 部、委管理之國家局：包括國家公務員局、國家海洋局等 16 個機構。
8. 議事協調機構：包括全國老齡工作委員會等 30 個機構。

(二) 預算職掌

依據《預算法》規定，國務院有關預算職掌如次：

1. 編製中央預算、決算草案。預算草案相當於我國之預算案，決算草案相當於我國之中央政府總決算。
2. 向全國人民代表大會作關於中央及地方預算草案之報告。
3. 將省、自治區、直轄市政府報送備案之預算匯總後，報全國人民代表大會

論述》預算·決算



常務委員會備案。

4. 組織中央及地方預算之執行。
5. 決定中央預算預備費之動用（預備費相當於我國之預備金）。
6. 編製中央預算調整方案。預算調整係指經人民代表大會審批之預算，在執行中因特殊情況需增加支出或減少收入，使原批准之收支平衡預算之總支出超過總收入，或原批准之預算中舉借債務數額增加之部分變更。
7. 監督中央各部門及地方政府之預算執行。
8. 改變或撤銷中央各部門及地方政府關於預算、決算之不適當決定與命令。
9. 向全國人民代表大會及常務委員會報告中央及地方預算之執行情況。

肆、具體編製預算機關－財政部及所屬機關

依據《預算法》規定，國

務院編製預算，財政部具體編製預算。其意為財政部負責實際編製預算草案，但應送國務院審核批准，國務院有最終決定權。

一、財政部

財政部係隸屬於國務院之次級機關，屬於第3級之正省、部級機關。

（一）組織

財政部所設機構包括3類：

1. 廳、司、局機構：設辦公廳、預算司、會計司、國庫司、國防司、教科文司、經濟建設司、農業司、社會保障司、企業司、金融司...等26個單位。
2. 直屬單位：設會計準則委員會、全國預算會計研究會、中國會計學會、國庫支付中心，及北京、上海、廈門3所會計學院...等共32個單位。
3. 駐地方財政監督專員辦事處：財政部於22個省、4個直轄市、西藏以外之4個自治區及大連、寧波、

廈門、青島、深圳等5個副省級市⁴設專員辦公室。

（二）預算職掌

依據《預算法》規定，財政部有關預算職掌如次：

1. 具體編製中央預算、決算草案。
2. 具體組織中央及地方預算之執行。
3. 提出中央預算預備費動用方案。
4. 具體編製中央預算之調整方案。
5. 定期向國務院報告中央及地方預算之執行情況。

二、財政部預算司

財政部所屬機構中與預算籌編關係最密切者為預算司。

（一）組織

預算司係隸屬財政部之次級機構，屬於第5級之正廳、局級機構。該司設綜合處、收入處、中央支出一處、中央支出二處、地方處、制度研究處、體制處、地方政府性債務管理處、預算績效管理處、聯絡處等10個處。

各處屬於第7級之正縣、處級機構。

(二) 預算職掌

預算司之職掌如次：

1. 擬訂財政體制及預算管理制度，編製中長期財政規劃。
2. 研究提出編製年度預算之指導思想及原則，提出增收節支及平衡財政收支之政策措施與建議。
3. 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。
4. 負責政府債務政策研究及有關協調工作。
5. 分析報告國家預算執行情況。
6. 審定中央各部門人員經費、公用經費支出定額標準。
7. 統一管理財政專項資金投放項目庫。
8. 負責研究建立財政支出績效評價體系。
9. 審查、批復中央部門預算及政府採購預算。
10. 統一辦理預算調整事項之

審核報批。

11. 匯總年度全國財政預、決算。
12. 指導地方預算管理。
13. 擬訂財政轉移支付制度及區域財政政策，負責中央對地方之轉移支付工作。
14. 承擔與全國人大財經委員會及全國人大常委會預算工作委員會之有關聯絡工作及國家審計署審計中央財政預算執行之有關工作。
15. 負責指導預算管理資訊網路體系之建設。

三、其他相關各司

財政部所設各司中，預算司負責彙編中央政府預算草案，其他相關各司例如社會保障司負責編製中央社會保障相關機關，包括衛生部、國家中醫藥管理局、國家食品藥品監督管理局...等之預決算草案；農業司負責編製農業相關機關，包括農業部...等之預決算草案。各司編竣預算草案後送預算司彙編。

伍、應編製預算之機關單位

大陸實施人民民主專政制度之社會主義，政黨與國家關係密切，執政黨依賴國家政權機關，實施黨對國家事務之領導，因此將政黨組織視為政府機構編列預算。我國實施西方民主制度，政黨與政府涇渭分明，政府係施行公權力之組織，政黨屬於民間人民政治團體，因此僅有政府機關、公營事業與政府為施政所設立之特種基金始得編列政府預算。

一、預算編製機關範圍

大陸得編列政府預算之機關或機構如次：

(一) 政府機關

所有政府機關均應編列預算，大陸機關之行政層級自第1級至第10級共分為10級。

(二) 政黨組織

大陸之政黨分為執政黨與參政黨，無在野黨。唯一之執政黨係中國共產黨，參

論述》預算·決算



政黨包括中國國民黨革命委員會、中國民主同盟、中國民主建國會、中國民主促進會、中國農工民主黨、中國致公黨、九三學社、臺灣民主自治同盟等 8 個政黨，泛稱為民主黨派。大陸稱為參政黨而非在野黨。參政黨僅能參加政治協商會議提出意見，政府未必採納。

(三) 軍隊與武警

大陸設中央軍事委員會統率軍隊，警察分為武裝警察與人民警察。武裝警察介於軍隊與警察之間，受國務院及中央軍事委員會雙重領導。武警分為內衛部隊、警種部隊（包括黃金部隊、水電部隊、交通部隊、森林部隊）、公安現役部隊（包括公安邊防部隊、公安消防部隊、公安警衛部隊、其他公安現役部隊）。值得一提的是，武警黃金部隊主要負責黃金地質探勘、黃金生產任務，武警總部設黃金指揮部，下轄三個總隊、12 個支隊及教導隊。世界各國罕見有軍

隊或警察擔任探勘及生產黃金任務。軍隊及武警部隊經費均於國家預算中單列。

(四) 政府所屬社會團體

大陸之社會團體均帶有準官方性質，實際上附屬於政府業務主管部門之下，例如海峽交流之對口單位海協會（海峽兩岸關係協會）屬之。大陸全國性社會團體將近 2,000 個，使用行政編製或事業編製，由國家財政撥款之社會團體約有 200 個，其中共青團、中華全國總工會、全國婦聯... 等在很大程度上行使部分政府職能。部分社會團體由政府全額財政撥款，部分則採收支差額撥款。

(五) 企業單位

企業單位係以營利為目的，自負盈虧之生產性單位，例如隸屬國有資產監督管理委員會之中國石油化工集團公司、中國移動通信集團公司... 等。大陸之企業單位類似我國之公營事業。

(六) 事業單位

事業單位係指國家為社會公益目的，由政府機關舉辦或其他組織利用國有資產舉辦，從事教育、科技、文化、衛生等活動之社會服務組織，不以營利為目的，隸屬於政府機關但非政府機關，例如財政部所屬之會計準則委員會。大陸之事業單位類似我國之作業基金。

二、預算單位

預算單位係指編製與執行政府預算之單位，原則上分為一級、二級、三級預算單位。

(一) 一級預算單位

又稱主管預算單位，係指直接向同級財政部門領報預算資金，並對其所屬之預算單位分配及轉撥預算資金之單位。例如文化部屬於一級預算單位，向同屬國務院之財政部領取及申報預算資金，並對其所屬之國家圖書館等 30 個二級預算單位分配及轉撥預算資金。

(二) 二級預算單位

二級預算單位亦稱附屬

預算單位，係指向所隸之一級預算單位領報預算資金；若有所屬機關且單獨編報預算，則對所屬之三級預算單位分配及轉撥預算資金之單位。例如文化部所屬之國家圖書館屬於二級預算單位，向該部領取及申報預算資金，並對其所屬之三級預算單位「現代技術研究所」分配及轉撥預算資金。

(三) 三級預算單位

係指向二級預算單位，若無則直接向一級預算單位領報預算資金之預算單位。三級預算單位以下若有所屬單位，且單獨編報預算，則稱為四級預算單位，餘此類推。例如「現代技術研究所」屬於三級預算單位，向所隸「國家圖書館」領取並申報預算資金。預算單位通常至三級為止。

(四) 基層預算單位

二級或三級預算單位以下若無所屬單位，或雖有所屬單位，但非單獨編報預算，則稱為基層預算單位。

例如文化部所屬之中央歌劇院屬二級預算單位，其下雖設歌劇團、合唱團、交響樂團等單位，但均非單獨編報預算，因此該院屬於基層預算單位。又如上述「現代技術研究所」之下雖設行政部、財政部、實驗室、研究室等，也非單獨編報預算，因此該所也屬基層預算單位。

三、預算職掌

(一) 各預算部門

編製本部門預算、決算草案；組織及監督本部門預算之執行；定期向本級政府財政部門報告預算之執行情況。

(二) 各預算單位

編製本單位預算、決算草案；按照國家規定上繳預算收入，安排預算支出，並接受國家有關部門之監督。

陸、結語

海峽兩岸預算制度比較，有相似者有差異者。相似者例如大陸之一級、二級、三級單

位預算，類似我國之主管預算、單位預算、單位預算之分預算...等。差異者例如政黨編列全額預算，而我國僅編列政黨補助費。又如大陸編列社會團體預算而非補助費，劃分事業單位與企業單位...等均與我國不同。本文已先探討大陸預算籌編機關，其他如預算審議、執行與考核機關等均為可作為未來研究之方向。

註釋

1. 大陸財政部，2007年及2013年〈關於中央和地方預算執行情況與中央和地方預算草案之報告〉。
2. 以人民幣兌新臺幣匯率1比4.8計算。
3. 大陸之預算建議數相當於臺灣之概算。
4. 副省、部級屬於行政級別第4級，大陸之市分為4種，4個直轄市與省地位相等，屬於第3級；省之下設地級市，屬於第5級，地級市下所設之市，屬於第7級。介於直轄市與地級市之間有15個市，包括南京、大連...等稱為副省級市。❖