

海峽兩岸分級預算體制比較之研究

海峽兩岸均採「一級政府一級預算」體制，但有甚多差異之處。大陸將中央預算與地方預算彙編國家預算，我國則不彙編；我國地方政府實質上分為 2 級，大陸則分 4 級；雙方對於總預算之定義不同；市所管轄之區其預算編製有別；大陸地方政府設有副級行政區，編列副省級預算、副地級預算、副縣級預算等，我國無此種預算；我國所有鄉、鎮、市均編製總預算，大陸有部分偏遠艱困地區，不具備設立預算條件之鄉級行政區可以暫時不設立預算。

莊振輝（開南大學會計系副教授）

壹、前言

政府預算體制係指根據國家政權結構、行政區劃、地方自治、事權與財政劃分而確定之預算級次及預算單位，依一定組合方式組成之統一體。政府預算肇建之初並未做分級，隨著財政預算思想之演變與地方自治之發展，現代政府多採分級預算體制，又稱多級預算體制，亦即一級政府一級預算

主體。各級政府獨立編製預算，各級預算收支自求平衡。大陸《預算法》規定，國家實行一級政府一級預算。我國法規雖未明定，但中央政府適用之《預算法》規定，中央政府總預算案僅包括中央政府各級機關，地方政府適用之《地方制度法》第 40 條稱直轄市總預算案及縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，因此實質上亦採一級政府一級預算。兩岸雖同採分級預算體

制，但仍有相當之差異，頗值得研究。

貳、我國各級政府及預算

我國各級政府分為中央政府與省市、縣市、鄉鎮市等 3 級地方政府。

一、中央政府總預算

中央政府編製總預算。總預算歲入、歲出應以各單位預

論述》預算·決算



算之歲入、歲出總額及附屬單位預算歲入、歲出之應編入部分，彙整編成之。

二、省級總預算

省級總預算分為省及直轄市總預算。

(一) 臺灣省

臺灣省政府於精省前係省級政府，編列獨立之總預算，不隸屬中央政府總預算，也不包括所屬之各縣、市、鄉、鎮、市預算。臺灣省政府於民國 87 年精省虛級化，法定員額僅有 93 人。現行體制屬於行政院之派出機關，非地方自治團體。省政府受行政院指揮監督，辦理監督縣（市）自治事項、執行省政府行政事務、其他法令授權或行政院交辦事項。精省後為中央政府管轄之機關，編列單位預算。

(二) 福建省

福建省政府於國民政府撥遷來臺之前係編列總預算。兩岸分治後僅管轄金門縣、連江縣之南竿島與北竿島、莆田縣之大坵島與小坵

島，羅源縣之東引島與西引島、長樂縣之東莒島及西莒島¹。其餘絕大部分縣、市、鄉、鎮均為大陸所管轄，因此福建省政府於民國 38 年 8 月隨國軍遷駐金門後已虛級化，現行法定員額僅有 39 人。福建省政府也是行政院之派出機關，非地方自治團體，編列單位預算。

(三) 直轄市

目前有臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市等 5 個直轄市，稱為五都，均單獨編製總預算。各市所轄之區係機關而非政府，編列直轄市總預算下之單位預算。

三、縣級總預算

目前有 14 縣、3 省轄市，共 17 個縣市，其中包括準用直轄市規定之桃園縣，均單獨編製總預算。各省轄市所轄之區係機關而非政府，編列總預算下之單位預算。

四、鄉級總預算

鄉、鎮與縣轄市在名義

上係第 3 級地方政府。目前有 153 鄉、41 鎮、17 縣轄市，共 211 鄉鎮市，均各自編製總預算。

參、大陸各級政府及預算

大陸於建國初期，預算分為中央、大行政區、省（市）等 3 級，縣市鄉鎮無獨立預算。大行政區包括華北、西北、東北、華東、中南、西南等 6 大行政區。每一大行政區管理數省。1954 年撤銷大行政區並建立縣、市級財政，分為中央、省（自治區、直轄市）、縣（市、自治縣）等 3 級預算。1977 年建立地級市財政，分為中央、省、地級市、縣市等 4 級預算。1985 年建立鄉、鎮級財政，分為中央、省級、地級、縣級、鄉級等 5 級預算，並沿用迄今。大陸政府機關與領導幹部之行政級別均分為 10 級，第 1 級為正國級，第 2 級為副國級，第 3 級為正省、部級，第 4 級為副省、部級，第 5 級為正司、局級，第 6 級為副司、局級，第 7 級為正縣、處級，

第 8 級為副縣、處級，第 9 級為正鄉、科級，第 10 級為副鄉、科級。

一、預算名詞之意義

(一) 國家預算

大陸《預算法》及《預算法實施條例》並無「國家預算」之名詞，但規定國務院彙總中央政府預算及地方政府總預算後，報全國人民代表大會常務委員會備案，因此學術上稱為國家預算。國家預算由中央預算及地方預算組成。

(二) 中央預算

中央預算由中央各部門及直屬單位之預算組成。

(三) 地方預算

地方預算由各省、自治區、直轄市總預算組成。

(四) 地方各級預算

地方各級政府預算由本級各部門及直屬單位之預算組成。

(五) 地方各級總預算

地方各級總預算由本級政府預算與彙總之下一級總預算組成。鄉鎮無下一級預

算，其總預算即指本級預算。

(六) 本級預算

各級政府所編各部門及直屬單位之預算稱為本級預算。

二、省級預算

大陸省級行政區分為省、自治區、直轄市、特別行政區等 4 種，共有 33 個，行政級別屬於第 3 級之正省、部級。

(一) 省預算

省係地方第 1 級行政區，共有 22 個省，各編本級預算並將本級預算與所屬第 2 級行政區總預算，彙編為省總預算。

(二) 自治區預算

自治區係少數民族實行區域自治所特設之省級行政區，包括內蒙古自治區、廣西壯族自治區、西藏自治區、新疆維吾爾自治區、寧夏回族自治區等 5 個區。自治區主席由實行區域自治之民族擔任，例如廣西壯族自治區主席應由壯族人士擔任。區政府其他人員應合理配備實行區域自治之民族及其他少

數民族。自治區預算編製方式與省相同。

(三) 直轄市預算

直轄市係國務院直接管轄之城市，包括北京市、上海市、天津市、重慶市等 4 個市，其預算編製方式與省相同。

(四) 特別行政區預算

大陸設香港及澳門 2 個特別行政區，相當於省級行政區。《香港基本法》及《澳門基本法》均規定，香港及澳門不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，50 年不變。香港及澳門特別行政區之財政收入全部用於自身需要，不上繳中央政府。特區行政長官簽署立法會通過之預算案，將財政預算、決算報中央政府備案。因此特別行政區之財政獨立，自編總預算，並不彙入國家預算。

三、副省級預算

副省級行政區包括副省級市、自治州、直轄市所設之區。屬於地方第 2 級行政區，行政

論述》預算·決算



級別屬於第 4 級之副省、部級。副省級行政區各編本級預算並與所屬第 3 級行政區總預算，彙編為副省級總預算。

(一) 副省級市預算

大陸於 1983 年起賦予經濟發展較快之城市單獨經濟政策，稱為「國家社會與經濟發展計畫單列市」，簡稱「計畫單列市」。目前有大連、青島、寧波、廈門、深圳等 5 個市屬之；另有武漢、瀋陽、哈爾濱、西安、廣州、南京、成都、長春、杭州、濟南等 10 個經濟較發達之省會城市，於 1994 年被指定為副省級市。副省級市在行政上歸省管轄，但國務院將副省級市視為省級計畫單位，在國民經濟及社會發展規劃上具有省級政府之許可權。

(二) 副省級自治州預算

副省級自治州僅有新疆維吾爾自治區所屬之伊犁哈薩克自治州。

(三) 副省級區預算

直轄市設區，行政級別屬於第 5 級之正司、局級。

副省級市轄區有上海市浦東新區、天津市濱海新區等 2 個區，屬於國家綜合配套改革試驗區，地位特殊，因此屬於第 4 級之副省、部級，較其他區之級別高 1 級。

四、地級預算

地級市又稱省轄市，係第 2 級行政區，在省之下，縣之上，行政級別屬於第 5 級之正司、局級。包括地級市、自治州、地區、盟、直轄市所設之區，共有 318 個。自治州州長及幹部之選任與自治區相同。地區僅有新疆、西藏、黑龍江、青海等偏遠省及自治區設置，共 15 個。盟僅在內蒙古自治區設置，共 3 個。除地區及盟設行政公署外，其餘設人民政府。地級行政區各編本級預算並與所屬第 3 級行政區總預算，彙編為地級總預算。

五、副地級預算

副地級行政區包括副地級市、省（直轄市）直接管理之縣及縣級市。地級市可指定經濟較發達，人口較多之縣級市

為副地級市，共有 8 個。海南省實施省直接管縣；新疆、河南、湖北也有 8 個縣直接由省管理；各直轄市則直接管縣，各直管縣均屬副地級。副地級係第 3 級行政區，行政級別屬第 6 級之副司、局級。副地級行政區各編本級預算，並與所屬第 4 級行政區總預算，彙編為副地級總預算。

六、縣級預算

縣係第 3 級行政區，在地級市之下，鄉鎮之上，行政級別屬於第 7 級之正縣、處級。包括地級市所設之區、縣、縣級市、自治縣、旗、自治旗、特區²、林區³，共 2,861 個。自治縣縣長及幹部之選任與自治區相同。縣級行政區各編本級預算，並與所屬第 4 級行政區總預算，彙編為縣級總預算。

七、副縣級預算

經濟較發達，人口較多之鎮被指定為副縣級市。多數副縣級市隸屬縣，少數直接歸地級市管轄。行政級別屬於第

8 級之副縣、處級。副縣級行政區各編本級預算，因無下一級預算，其本級預算自成總預算。

八、鄉級預算

鄉係第 4 級行政區，在縣之下，行政級別屬於第 9 級之正鄉、科級。包括鄉、自治鄉、民族鄉、鎮、鎮級市、蘇木、民族蘇木、縣級市所設之區等，共 37,753 個。民族鄉係因少數民族聚居地域較小、人口較少並且分散，不宜建立自治體而設立。蘇木係內蒙古所設之鄉級行政區。鄉級行政區各編本級預算，因無下一級預算，其本級預算自成總預算。

肆、我國與大陸各級政府及預算之比較

海峽兩岸自民國 38 年隔海分治後預算體制頗有差異，研析如次：

一、彙編國家預算有別

我國各級政府預算分別獨立，並不彙編總預算，因此無

國家預算。大陸國家預算由中央及地方預算組成。國務院將所編之中央政府本級預算，及所屬 22 個省、5 個自治區、4 個直轄市，共 31 個省級總預算，彙編為國家總預算。

二、總預算層級不同

我國地方政府分為省（直轄市）、縣（省轄市）、鄉（鎮、縣轄市）等 3 層級。臺灣省及福建省業已虛級化，因此縣及省轄市在實質上，與直轄市均直接隸屬中央，故地方政府僅有直轄市（縣、省轄市）及鄉（鎮、縣轄市）等 2 級。大陸之地方政府則有省、地級市、縣市、鄉鎮等 4 級。

三、總預算之意義不同

我國各級政府所編預算均自成一總預算，上下級政府並不彙編。大陸地方各級總預算由本級政府預算及彙總之下一級總預算組成。例如福建省設福州市等 7 個地級市及廈門市 1 個副省級市，共 8 個行政區；其中福州市設連江縣等 5 縣 2 市 5 區，共 12 個縣級行政區；

其中連江縣設江南鄉等 5 鄉 16 鎮 1 民族鄉，共 22 個鄉級行政區；其中江南鄉設 15 行政村。行政村並非地方政府層級，由江南鄉將各行政村及鄉政府所屬各科、室等編製本級預算，屬於總預算；連江縣政府將所編之連江縣本級預算，及所屬 22 個鄉鎮總預算彙編為連江縣總預算；福州市政府將所編之福州市本級預算，及所屬連江縣等 5 縣 2 市 5 區各自彙編之 12 個總預算，彙編為福州市總預算；福建省政府將所編之福建省本級預算，及所屬福州市等 7 個地級市及廈門市 1 個副省級市，各自彙編之 8 個總預算，彙編為福建省總預算。

四、市轄區之預算差異

我國之直轄市及省轄市設區，區設區公所，並不屬於地方政府而係機關，因此編製單位預算而非總預算。舊臺北縣永和市屬於地方政府層級，獨立編製總預算，臺北縣升格改制為直轄市新北市後，原所屬 29 個鄉鎮全數改為區，區公所

論述》預算·決算



為新北市政府所屬之機關，因此編製總預算下之單位預算。大陸之直轄市、副省級市、地級市等均設區⁴，區屬於政府層級，編製總預算。

五、地方副級行政區之預算差異

大陸地方政府設有副級行政區，包括副省級、副地級、副縣級等。副省級市與地級市均屬第 2 級行政區，副地級市與縣市均屬第 3 級行政區，但其行政級別均高於同級行政區。臺灣地方政府無正、副級之分，例如鄉級中人口最多之桃園市 413,917 人，最少之烏坵鄉設籍人口 608 人，常住人口僅 40 人，相差懸殊，但行政層級及首長職等均相同。勉強可稱為副級行政區者為準直轄市。《地方制度法》第 4 條第 2 項規定，縣人口聚居達 200 萬人以上，未改制為直轄市前，於第 34 條、第 54 條、…及其他法律關於直轄市之規定，準用之。目前僅有桃園縣為準直轄市。

六、基層地方政府編製預算差異

我國所有鄉鎮市均編製總預算。大陸有部分偏遠艱困地區，不具備設立預算條件的鄉、民族鄉、鎮等，經省、自治區、直轄市政府確定，暫未設立預算。例如西藏自治區山南地區隆子縣玉麥鄉僅有 8 戶 32 人，雖屬鄉級行政區，但不具備設立預算之條件。

伍、結語

海峽兩岸因政體、地方自治程度有別，因此分級預算體制有其差異性。我國並無下級政府報上級政府備案、彙總之規定。大陸上一級政府彙總下一級政府總預算，再報上一級政府彙總，至中央政府止。下級政府應將經本級人民代表大會批准之本級預算報上一級政府備案。縣級以上地方各級政府應將本級人民代表大會批准之本級預算及下一級政府報送備案之預算彙總，報上一級政府及本級人民代表

大會常務委員會備案。國務院則彙總省級預算後，報全國人民代表大會常務委員會備案。綜上觀之，大陸中央對地方政府，上級對下級政府之預算控管較為嚴格，傾向中央預算集權制，我國則採預算均權制，兩岸預算尚有甚多制度可做比較研究。

註釋

1. 我國未設莆田縣政府，烏坵鄉由金門縣政府代管，東引、西引、東莒、西莒等劃歸連江縣管轄。
2. 特區之建置通常係因為當地有特殊廠礦，例如貴州省六盤水市所轄六枝特區係大型之煤礦區。
3. 大陸原設多所林區，陸續裁撤改為縣，目前唯一之林區係湖北省直轄之神農架林區，下轄 4 鎮 3 鄉 1 民族鄉。
4. 大陸有 4 個未設區之地級市，俗稱為直桶子市，分別為廣東省東莞市、中山市、海南省三亞市、三沙市。地級市之下未設區、縣及縣級市，僅有鄉鎮。組織屬於縣之型態，但行政層級屬於地級市。❖