



政府預算依體制分類之研究

政府預算依國體可區分為君主預算及共和預算；依政體可區分為總統預算及內閣預算；依預算籌編機關可區分為行政預算、立法預算、行政立法混合預算；依上下級政府預算是否彙總，可區分為彙總預算及分列預算。我國採共和國體、雙首長政體，實施民主制度及地方自治，因此預算體制為共和預算、內閣預算、行政預算及分列預算，為全球最多國家所採用，屬於主流制度。通盤瞭解世界各國之預算體制，可擷取他國之菁華，揚棄其糟蕪，有助於預算制度之改革。

莊振輝（開南大學會計學系副教授）

壹、前言

政府預算制度發展迄今有數百年之歷史，不斷充實、創新與改革，已構成一套嚴謹縝密之制度，可達成多元功能。世界各國無論何種國體或政體均普遍採用預算制度，作為國家推動各項政事之具體財政規劃。公共預算伴隨民主制度之逐步發展而漸進建立，已成為民主憲政之重要制度。寰宇諸國因歷史背景各有不同之體制，體制不同其預算制度有異，

但基本原則相同，例如由行政部門籌編預算、立法部門審議預算。本文探討不同體制下之政府預算分類。

貳、預算分類

一、依國體區分

國體（form of state）係指國家政治權力組成及分配之體制。依主權歸屬作為區分標準，國家主權名義或實質歸於君主者稱為君主國，主權歸於全民者稱為共和國，所編預算

分別稱為君主預算及共和預算。

（一）君主預算（monarch budget）

1. 君主立憲（constitutional monarchy）：係以君主為國家名義之元首制定憲法，建立人民主權並限制君主權力之政體。君主立憲國家之政府預算又稱為國（女）王預算（His or Her Majesty's budget）。茲以英國為例說明之，現任君主為伊麗莎白二

世 (Elizabeth II) 女王。中央政府預算稱為女王陛下預算 (Her Majesty's budget)，但並非代表其施政理念。女王係形式上之國家元首，因此英國政府稱為「女王陛下之政府」 (Her Majesty's Government)，政府機關均冠以 Her Majesty 名稱，例如財政部稱為 Her Majesty's Treasury；英國軍隊稱為 Her Majesty's Armed Forces。英國屬於典型之君主立憲國家，君主係國家虛位元首，並無實權。國會審議通過之預算雖須經國王之核可及公布，但僅為形式。正如同首相及各部大臣在程序上均由女王任命，但依英國之民主憲政慣例，女王必須任命國會多數黨領袖為首相，並任命首相建議之國務大臣人選，而非按自己之意願任命。

2. 君主專制 (absolute monarchy)：19 世紀後全球受民主思潮之衝擊，

採用君主專制之國家逐漸減少，或改為君主立憲，或改為民主共和體制。最近一個廢除君主專制國家為尼泊爾 (Federal Democratic Republic of Nepal)，2008 年廢除君主制，改採共和制。目前仍然採行君主專制者包括沙烏地阿拉伯 (Kingdom of Saudi Arabia)、阿曼 (Sultanate of Oman)、卡達 (State of Qatar)、汶萊 (Negara Brunei Darussalam)、史瓦濟蘭 (Kingdom of Swaziland) 等少數國家。君主掌握實權，通常兼任內閣首相，政府預算案展現君主個人之施政理念及規劃。

- (二) 共和預算 (republic budget)

主權在民之國體稱為共和體制，包括我國在內之全球大多數國家實施共和體制。其預算稱為「XX 國家 XX 年度 XX 政府 (總) 預算」，例如我國稱為「中華民國 104 年度中央政府總

預算」，美國聯邦政府預算稱為「Budget of the United States Government, Fiscal Year 2015」。

二、依政體區分

政體 (form of government) 係國家政治體制運作之形式。世界各國之政體大致可分為總統制、內閣制、委員制等三種。總統制國家編製總統預算，內閣制國家編製內閣預算，委員制國家所編預算屬於內閣預算形態。但無論總統預算及內閣預算均非法定預算，經國會審議通過後才是可以執行之法定預算。

- (一) 總統預算 (president's budget)

1. 完全總統制國家 (presidentialism)：美國係典型之完全總統制國家，總統執掌行政權，係行政部門最高首長，不設內閣閣揆職務。閣揆事實上係由總統兼任。因此美國各部會組成之內閣常被稱為總統內閣 (president's cabinet)，由總統直接

論述》預算·決算



領導。預算籌編權屬於行政權，因此由總統籌編預算並向國會提出聯邦預算案，稱為總統預算。¹聯邦設管理及預算局（Office of Management and Budget, OMB），在總統領導下協助總統籌編聯邦預算案。

2. 半總統制國家（semi-presidentialism）：韓國係半總統制國家，總統係實權元首，提名國務院總理，經國會同意後任命之。總理輔佐總統，承命總統轄行政部門各部會。總統及總理分別為國務會議主席及副主席。預算案應經國務會議審議，並經總統核可後，由總統領導之政府向國會提出，因此韓國也屬於總統預算之型態。

（二）內閣預算（cabinet's budget）

內閣所提出之預算稱為內閣預算，日本稱為預算政府案²。

1. 內閣制國家（parliamen-

tarism）：內閣制又稱為議會制，由議會多數黨領袖組閣並擔任閣揆。英國、德國、日本、新加坡等國均實施內閣制，君主或總統僅為國家虛位元首，內閣總理或稱首相領導之內閣執掌行政權。政府預算由內閣籌編稱為內閣預算，並提出國會審議。

2. 雙首長制國家（dual-executive system）：雙首長制國家設總統及內閣閣揆雙首長，彼此共享行政權。預算籌編權大都歸屬內閣，例如我國及法國，但因國情不同仍有差異。我國係由行政院籌編總預算案，總統並不參與預算案之籌編，行政院依慣例於每年 8 月上旬向總統簡報預算核列情形³。法國總統係由大選產生，若國會多數黨與總統分屬不同政黨，他僅能提名國會多數黨推薦之總理人選，而非自己屬意之人，形成左右共治情況。若國會多數

黨與總統屬同一政黨，則可依自己之意志提名同黨人士擔任總理。法國政府預算由總理領導之內閣籌編，總統及總理均參與籌編預算。

3. 委員制國家（adiminstrative commitem）：國家設立經由選舉或推派之委員所組成之委員會，執掌行政權。瑞士及社會主義國家採委員制，委員互選或經協商推出委員會主席，係名義上之國家元首及最高行政長官，但並無特殊之權力。委員會以集體領導方式共同行使行政權。委員制國家由委員會籌編預算並向議會提出，屬於內閣預算形態。

三、依預算籌編機關區分

世界各國普遍實施行政、立法、司法三權分立。政府、議會、法院三部門鼎立，互相制衡。依預算由行政部門或立法部門編製，可分為行政預算、立法預算、混合預算等三類。

(一) 行政預算 (executive budget)

行政預算又稱為行政編製預算，由行政部門首長負責編造預算案提出立法部門審議。世界各國憲法基於權力分立原理，將預算籌編權賦予行政部門，預算審議權賦予立法部門，因此大都採用行政預算制度。總統制國家例如美國，總統係最高行政首長，由總統提出預算案。內閣制國家例如英國、德國、日本等，內閣係最高行政機關，由內閣提出預算案。雙首長制國家例如我國、法國等，由內閣編製並提出預算案。

(二) 立法預算 (legislative budget)

立法預算又稱為立法編製預算，各機關直接向立法部門提出預算建議，由立法部門審議後彙總編製預算。現代世界各國少見由議會編製預算。美國獨立戰爭後由 13 州組成聯邦國家。鑒於英國以往對於北美殖民地採高壓統治，各州擔

心強而有力之聯邦政府將步入英國後塵，影響各州之獨立自主性，因此各州代表於制憲會議 (Constitutional Convention) 時除保障各州基本權力外，另由各州選出聯邦議員組成國會，賦予立法部門較大之權力以節制行政部門，故傳統上美國國會擁有之權力高於其他國家，聯邦預算係由國會主導。美國立國後聯邦各機關直接向國會所屬委員會提出預算案⁴，各委員會分別審議完竣後再由國會彙總編成聯邦預算，此種預算編審方式屬於立法預算。

(三) 行政立法混和預算 (mixed budget)

美國於南北戰爭結束後由分裂重歸統一，內則全力建設國家，外則積極對外擴展，第一次世界大戰結束後已成為世界強國，國力日漸擴增。而實施已逾百年之立法預算有甚多缺失，聯邦政府因無預算專責機構負責籌編預算，致政府收入及支出預算缺乏整體規劃，因此改

革之呼籲甚囂塵上。國會乃於 1921 年制定《預算及會計法》(Budget and Accounting Act)，改由總統編製聯邦預算。該法雖授權由總統編製聯邦預算案，但國會仍然擁有相當大之預算權，可以大幅修正總統所提預算案，包括增加、減少預算及任意移動項目，形同國會自編預算，且預算撥款權完全操之於國會。撥款法案係由國會提出並審議，總統可以否決國會通過之預算撥款，但國會可以三分之二多數反否決。因此美國現行預算制度並非純粹行政預算，也非過去所採行之立法預算，而係行政立法混和預算。

四、依上下級政府預算是否彙總區分

(一) 彙編預算 (combine budget)

上級政府將下級政府之預算加以彙編者稱為彙編預算，威權領導國家通常採用之。

1. 我國：國民政府於民國 20

論述》預算·決算



年訂定《預算章程》，第 47 條規定：「國民政府主計處應將 ... 各省市總預算，彙編全國地方總預算書，呈報國民政府。」屬於彙編預算。21 年制定《預算法》，26 年第一次修法，仍採彙編預算。直至 37 年再次修正後始改為分列預算。

2. 中國大陸：自有預算制度迄今均採彙編預算。中國大陸將預算分為中央、省、地級市、縣市、鄉鎮等五級預算，縣級以上各級政府應將本級預算及下一級政府總預算彙編為本級總預算。縣市將本級預算及所屬各鄉鎮總預算彙編為縣市級總預算，地級市將本級預算及所屬各縣市級總預算彙編為地級總預算，省將本級預算及所屬各地級總預算彙編為省級總預算，中央將本級預算及所屬各省級總預算彙編為全國總預算。

(二) 分列預算 (separate budget)

上級政府及下級政府之預算分別編列，不予彙總稱為分列預算。包括我國及歐美、日、韓等大多數民主國家均施行分列預算，各級政府雖在行政上有隸屬關係，地方下級政府在行政上依層級隸屬上級政府，第一級地方政府隸屬中央政府；但各自獨立編列預算，並無預算隸屬關係，不予彙總合編。

1. 我國：現行中央政府總預算書編列「歷年各級政府淨收支概況表」、「各級政府淨收支比較總表」、「各級政府淨收支綜計表」等 3 張表，雖然彙總中央及直轄市、各縣市收入及支出淨額，但僅為參考表性質，並非彙編預算。中央政府總預算僅編列中央政府各機關預算，並不將各直轄市及縣市、鄉鎮市總預算等加以

彙編。同理，各縣政府總預算僅編列該府各機關預算，並不將所屬鄉、鎮、市公所總預算加以彙編。臺灣省及福建省政府因業已精省，屬於行政院之派出機關，因此編列中央政府之單位預算，並非彙編預算。

2. 美國聯邦政府：聯邦政府僅編製聯邦各機關預算，並不彙編組成聯邦之 50 個州政府預算。首都華盛頓市屬於特別行政區，並不隸屬各州，由聯邦直接管轄，但獨立編列預算，聯邦政府並不彙編該市預算。

3. 美國地方政府：以加州為例，州政府僅編列該州各機關預算，並不將所屬洛杉磯等 58 個郡政府預算加以彙編；也不將州政府預算送聯邦政府彙編。洛杉磯郡僅編列該郡各機關預算，並不將所屬洛杉磯市等 88 個市或鎮政府預

算加以彙編；也不將郡政府預算送加州政府彙編。判別地方政府自治程度高低，預算是否彙編係一相關指標。彙編者通常自治程度低，未彙編者則自治程度高。

(三) 其他預算

城市國家 (city-state) 例如新加坡，雖將全國劃分為東北、東南、西北、西南、中區等 5 個行政區，類似臺北市政府下設 12 個行政區。行政區僅係機關而非政府，無議會之設置，並不獨立編製預算。城市國家僅有中央政府而無地方政府，無彙總預算或分列預算需要。

參、結語

世界各國之國體影響其政體，因國情不同制度互異，不同之政體有不同之預算籌編部門。依據憲法規定，我國採共和國體，主權在民；雙首長政體，總統及行政院長分掌行政權，由行政院籌編預算，屬內

閣預算及行政預算制。我國實施民主制度及地方自治，因此各級政府獨立編製預算，中央政府並不彙編全國預算，屬分列預算。我國所採各種預算體制包括共和預算、內閣預算、行政預算、分列預算等均為全球最多國家所採用，屬於主流制度。

通盤瞭解世界各國之預算體制，可擷取他國之菁華，揚棄其糟蕪，有助於預算制度之改革。例如法國為避免國會遲未審竣預算案，憲法規定如國會於 70 日內仍未完成預算案之議決者，政府得將其條文以行政命令逕行實施⁵。該規定過於向行政權傾斜，立法權相對弱化。我國可以取其部分優點，修正為國會未於會計年度開始審竣預算者，已審議部分按立法院決議執行，未完成審議部分則照行政院所提預算案執行，如此可促使立法院不會延宕預算審議。又如美國聯邦預算並無補救措施，當總統與國會互不相讓形成僵局時，

將導致政府關門 (government shutdown) 之情況發生，嚴重影響政府之運作及人民福祉，屬於糟蕪並不足取。我國因《預算法》第 54 條定有預算補救措施，不會發生此種情況。

註釋

1. Office of Management and Budget, The President's Budget for Fiscal Year 2016, <https://www.whitehouse.gov/omb/budget>.
2. 日本財務省，平成 27 年度予算政府案，http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2015/seifuan27/index.htm。
3. 行政院主計總處，《104 年度中央政府總預算案編製日程表》(臺北：自印，2014)。
4. Office of Management and Budget, section 15 — basic budget laws, OMB Circular No. A — 11 (2013), (D.C. : OMB, 2013), par. 15.2, page 1 of Section 15.
5. 張景舜，〈法蘭西共和國憲法〉，《國會月刊》，第 40 卷第 4 期，2012 年 4 月，66 — 67。❖