

大陸政府預算制度初探

大陸政府 2015 年 1 月 1 日修正施行預算法，刻正推動預算管理制度改革，包括預算公開、中期財政規劃管理、財政支出結構優化、地方債務管理、強化財經紀律、編製權責發生制政府綜合財務報告等議題。綜觀其改革內容，係朝資源公平合理有效配置、課責、監督及公開透明等方向邁進，其成效深值國人持續關注。

呂秋香、許嘉琳（行政院主計總處主任秘書、簡任秘書）

壹、前言

政府預算係國家經濟發展的重要推手，近年來中國大陸躍升為全球第 2 大經濟體，經濟快速成長，與政府預算關係深遠。本文旨在初探大陸政府預算制度及近年來推動之預算制度改革，並與我國試作比較，提供各界參考。

貳、大陸政府預算制度

一、預算類別及規模

大陸政府預算類別包括一般公共預算、政府性基金預算、國有資本經營預算、社會保險基金預算等 4 類。2015 年中央政府一般公共支出預算人民幣 8 兆 1,430 億元，占 GDP11.96%，政府性基金支出預算 5,085 億元，國有資本經營支出預算 1,694 億元，全國社會保險基金支出預算 3 兆 8,464 億元，支出預算總額計 12 兆 6,673 億元。前 3 類預算為政府主要收支，集中於一般公共預算（占 9 成以上）。

公營事業僅盈餘上繳公庫部分納入政府預算，與我國公營事業收支全部納入政府預算不同。

二、預算編審流程

會計年度採曆年制，自每年 1 月 1 日起至 12 月 31 日止。中央政府預算草案於前 1 年 7 月份左右開始籌編，於當年 2 月 15 日前提交全國人民代表大會審議。編審流程包括由基層單位編報基本支出及專案計畫建議數，經財政部審核報國務

論述》預算·決算



院批准後下達控制數，各部門及單位依控制數編報預算，經財政部審核彙編並報國務院審批後，送全國人民代表大會審議（附圖）。又年度開始後，於全國人民代表大會批准預算草案前，可依預算法規定參照上 1 年同期之預算支出數額執行當年度預算。

三、政府預算管理制度改革

大陸預算法 2015 年 1 月 1 日修正施行，本次係 1995 年修正實施 20 年來之全面性修正，以應國家治理及現代化需要。修正重點包括政府全部收支納入預算管理，遵循預算公

開以接受社會監督，符合經濟規律籌劃預算，預算審核轉向政策及支出需求為重點，強化中央對地方轉移支付制度，完善地方債務管理等。國務院並於 2014 年 9 月提出深化預算管理制度改革之決定，重點如下：

（一）完善政府預算體系，預算公開

1. 完善政府預算體系：明確劃分一般公共預算、政府性基金預算、國有資本經營預算、社會保險基金預算之收支範圍。政府性基金預算涉統籌使用者應列入一般公共預算，增加國有資本經營預算資金調入

一般公共預算數額。加強社會保險基金預算管理及基金結餘保值增值，在精算平衡基礎上達成基金之永續運作。

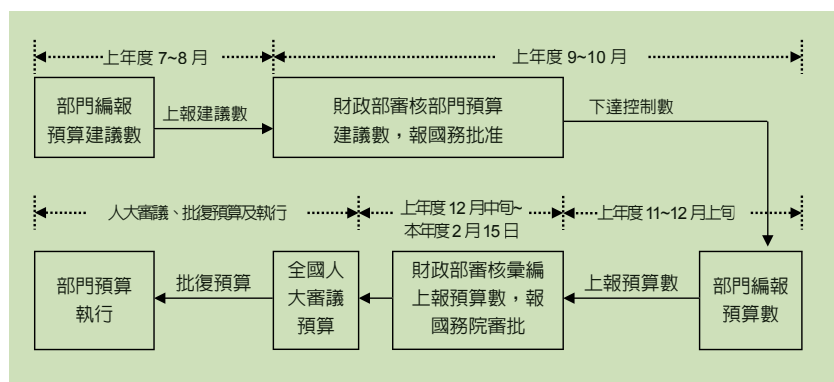
2. 健全預算標準體系：建立基本支出定額標準，嚴格機關運行經費管理，加強人員編制、資產管理與預算相結合之機制。
3. 預決算公開：除涉密信息外，政府預決算支出細化公開。

（二）改進預算管理及控制，建立跨年度預算平衡機制

1. 實行中期財政規劃管理：編製 3 年滾動之中期財政規劃。中期財政規劃應與國民經濟及社會發展規劃綱要及國家宏觀調控政策相連結。強化專案計畫預算審核機制，計畫中涉及財政政策與資金需求者，應與 3 年滾動財政規劃相銜接。

2. 改進年度預算控制方式：

附圖 中央部門預算編製流程圖



資料來源：作者自行整理。

一般公共預算審核重點由收支平衡轉向政策及支出需求，因宏觀調控政策需要可編列赤字，透過發行國債彌補。地方一般公共預算及政府性基金預算因公益性業務需要，可編列赤字，透過舉借一般債務及專項債務彌補。

3. 建立跨年度預算平衡機制：根據經濟形勢發展變化及財政政策逆週期調節需要，建立跨年度預算平衡機制。一般公共預算執行超收用於沖減赤字、補充預算穩定調節基金；短收則透過調入預算穩定調節基金、削減支出或增列赤字，並於債務限額內舉債平衡。政府性基金預算及國有資本經營預算超收收入，結轉下年度編列預算支出；短收則透過削減支出予以平衡。

（三）優化財政支出結構，加強結餘資金管理

1. 優化財政支出結構：原隨

同財政收支增幅或生產總值數額調整之支出事項，檢討不隨同調整。依據業務需要及需保障之內容統籌安排重點支出，不再採取先確定支出總額再安排具體項目之方式。逐步取消排污費等專款專用之規定，統籌資金運用。

2. 優化轉移支付結構：增加一般性轉移支付規模及比率，中央政策增加支出所形成之地方資金缺口，透過一般性轉移支付調整。檢討專項轉移支付，嚴格控制新增項目及資金規模，並建立定期評估及退場機制。界定中央與地方事權，屬地方事務者，劃入一般性轉移支付。
3. 加強結餘資金管理：建立結餘資金定期清理機制及預算執行進度考核機制，有效控制新增結餘資金。

（四）規範地方政府債務管理，防範財政風險

1. 控制地方政府舉債規模

及建立融資機制：省、自治區、直轄市政府可在國務院批准之限額內舉債。地方政府舉債採發行政府債券方式融資，納入預算管理。建立地方政府信用評等制度，逐步完善地方政府債券市場，限制融資平臺公司參與政府融資。

2. 限定地方政府舉債程序及資金用途：強化舉債預算約束，地方政府應報本級人大或其常委會批准後舉債。地方政府舉借之債務，只能用於公益性資本支出及歸還存量債務，不得用於經常性支出。
3. 建立債務風險預警及考核問責機制：財政部對債務高風險地區進行風險預警，採取措施以降低風險。地方政府對其舉借之債務負有償還責任，政府主要負責人為第一責任人，債務管理納入政績考核指標，中央政府實行不

論述》預算·決算



救助原則。

(五) 嚴肅財經紀律，強化責任追究

政府有關部門違規舉債、挪用重點支出資金，預算外及超預算標準建設樓堂館所等，及專項檢查中發現之違規違紀行為，依預算法等規定給予處分，並追究刑事責任。

(六) 加強預算執行管理，提高財政支出績效

1. 健全預算績效管理機制：推動預算績效管理，強化支出責任及效率意識。績效評核重點由專案計畫支出拓展至部門整體支出及政策、制度、管理等面向。績效評核結果作為調整支出結構、完善財政政策及核列預算之重要依據。
2. 採權責發生制編製政府綜合財務報告：研究於 2020 年前建立具有中國特色之政府會計準則體系，並採權責發生制編製

政府綜合財務報告，包括政府整體綜合財務報告及部門財務報告，以反應政府整體及部門之財務狀況、運行情況及中長期財政情形。另研究建立政府綜合財務報告之主要指標，作為考核地方政府績效之依據。

參、大陸政府預算制度與我國比較

綜觀上述大陸政府刻正推動之預算制度改革，其中中期財政規劃管理議題，我國自 2002 年度起即實施中程計畫預算作業制度，依中程預算收支推估結果，訂定各主管機關中程歲出概算額度，由各機關妥適安排施政計畫優先順序編列預算；財政支出結構優化議題，我國多年來持續檢討，並於 2014 年專案推動財政健全方案，短期就一般收支結構深入檢討改善，已獲具體成效，中長期就重大收支結構優化，檢討修正相關規制，持續優化精

進中；權責發生制政府綜合財務報告議題已於 2007 年起陸續訂頒政府會計觀念公報、政府會計準則公報及修訂中央政府普通公務單位會計制度之一致規定等，各公務機關並於 2016 年正式實施新會計規制，編列資本資產及長期債務表等，朝權責發生制政府綜合財務報告推進；至其他完善政府預算體系、預算公開、政府年度預算控制及平衡、地方債務管理、強化財經紀律、績效預算等議題，我國均已實施多年並持續精進中。大陸政府預算制度與我國比較如下頁附表。

肆、結語

兩岸政府預算制度因應國情及政經環境不同，改革時間雖有先後之別，改革內容亦有深淺之異，惟改革方向均朝預算資源公平合理、有效配置、課責、監督及公開透明等方向邁進。至大陸政府預算制度改革成效，深值國人持續關注，建議後人繼續追蹤探討。

參考文獻

1. 大陸財政部（2007年5月21日）：〈財政部關於編製2008年中央部門預算的通知〉。
2. 大陸財政部（2015年4月3日）：〈財政部關於推進中央部門中期財政規劃管理的意見〉。
3. 大陸財政部（2015年5月21日）：〈關於印發《中央部門預算績效目標管理辦法》通知〉。
4. 大陸國務院（2014年9月26日）：〈國務院關於深化預算管理制度改革的決定〉。
5. 大陸國務院（2014年12月12日）：〈國務院關於批轉財政部權責發生制政府綜合財務報告制度改革方案的通知〉。
6. 大陸2015年中央財政預算（<http://yss.mof.gov.cn/2015czys/index.htm>）。
7. 我國2015年度中央政府預算（<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=26269&CtNode=5389&mp=1>）。

附表 大陸政府預算制度與我國比較表

項 目	大 陸	我 國
一、預算類別	包括一般公共預算、政府性基金預算、國有資本經營預算、社會保險基金預算等4類。	包括總預算及附屬單位預算。總預算包括年度預算及特別預算等2類；附屬單位預算依基金性質，包括營業基金、債務基金、信託基金、作業基金、特別收入基金、資本計畫基金等6類。
二、2015年預算	1. 2015年中央政府一般公共支出預算人民幣8兆1,430億元（占大陸GDP11.96%），政府性基金支出預算人民幣5,085億元，國有資本經營支出預算人民幣1,694億元，全國社會保險基金支出預算人民幣3兆8,464億元。 2. 公營事業僅盈餘上繳公庫部分納入政府預算，與我國公營事業收支全部納入政府預算不同。	2015年中央政府總預算歲出及債務償還新臺幣2兆6億元（占我國GDP11.77%）、附屬單位預算支出（含用途）新臺幣5兆147億元。
三、預算編製之權責機關	國務院（財政部）編製中央預算草案。	行政院主計總處彙核整編中央政府總預算案。
四、預算審議之權責機關	1. 全國人民代表大會審查及批准國家預算。 2. 中央預算調整方案提請全國人民代表大會常務委員會審查及批准。	1. 立法院審查中央政府總預算案。 2. 追加預算之編造、審議及執行程序，均準用總預算規定。
五、決算編製之權責機關	各部門應審核並彙編本部門決算草案，並送該政府財政部門審核，國務院財政部編製中央決算草案，送國務院審計署。	中央主計機關應就各單位決算彙編總決算，並將各附屬單位決算彙編成綜計表，隨同總決算，提經行政院會議通過後，提出於監察院。
六、決算審議之權責機關	中央決算草案經國務院審計署審計後，報國務院審定，由國務院提請全國人民代表大會常務委員會審查及批准。	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。立法院就審核報告予以審議。

論述》預算·決算

附表 大陸政府預算制度與我國比較表（續 1）

項 目	大 陸	我 國
七、預算編審流程	<p>中央政府一般公共預算</p> <pre> 部門編報預算建議數 ↓ 財政部各業務司就各部門上報之預算建議數進行初審，預算司審核、平衡 ↓ 財政部下達預算控制數 ↓ 各部門編製預算草案上報財政部 ↓ 財政部審核彙編中央預算草案 ↓ 全國人民代表大會審議預算草案 ↓ 財政部批復各部門預算 </pre>	<p>中央政府總預算</p> <pre> 行政院主計總處中程預算收支推估 ↓ 行政院核定各主管機關歲出概算額度 ↓ 各主管機關彙核提報各機關歲入歲出概算額度 ↓ 行政院各權責機關先期審查公共建設、科技發展、出國、員額、社會發展計畫等額度 ↓ 行政院核定各主管機關預算額度 ↓ 彙編總算案提報行政院會議通過函請立法院審議 ↓ 立法院審議總預算案 ↓ 總統公布總預算 </pre>
八、會計年度	曆年制。	曆年制。
九、會計基礎	<ol style="list-style-type: none"> 除特定事項按國務院規定實行權責發生制外，各級預算收入及支出實行收付實現制。 決算草案應與預算相對應，按預算數、調整預算數、決算數分別列出。 各級政府財政部門應當按年度編製以權責發生制為基礎之政府綜合財務報告。 	<ol style="list-style-type: none"> 政府歲入（出）之年度劃分，依序依（1）歲入（出）有明定所屬時期、（2）繳納（支付）期限、（3）收取權利（支付義務）發生判斷，歸入其所屬之年度。 政府會計基礎，除公庫出納會計外，應採用權責發生制。
十、預算公開	預算、預算調整、決算、預算執行情況之報告及報表由財政部門及各部門向社會公開。	依政府資訊公開法、會計法等規定公開預算書、決算書及會計報告。
十一、複式預算及平衡	<ol style="list-style-type: none"> 各級政府應當建立跨年度預算平衡機制。一般公共預算按照國務院規定可以設置預算穩定調節基金，用於彌補以後年度預算資金之不足。 各級一般公共預算年度執行中有超收收入者，只能用於沖減赤字或者補充預算穩定調節基金。各級一般公共預算之結餘資金，應當補充預算穩定調節基金。 	<ol style="list-style-type: none"> 政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計贖餘不得充經常支出之用。但經常收支如有贖餘，得移充資本支出之財源。 各機關執行歲入分配預算，其超收應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。
十二、績效預算、計畫預算及評核	<ol style="list-style-type: none"> 包括部門（單位）整體績效及專案（即計畫）支出績效 2 類，隨同預算編製提出審議。績效評核結果作為調整支出結構、完善財政政策及預算安排之重要依據。 各級政府、各部門、各單位應當對預算支出情況開展績效評價。 	<ol style="list-style-type: none"> 各項計畫選定工作衡量單位，計算公務成本編列，以核計成本與工作效率。 各機關建立長程計畫，擬訂替代方案。加強重要經建投資、科技、行政計畫之審議。 國發會進行年度施政績效評核。

附表 大陸政府預算制度與我國比較表（續 2）

項 目	大 陸	我 國
十三、中程計畫預算	編製 3 年滾動之中期財政規劃。中期財政規劃應與國民經濟及社會發展規劃綱要及國家宏觀調控政策相連結。	自 2002 年度起實施中程計畫預算作業制度，依中程預算收支推估結果，訂定各主管機關中程歲出概算額度，由各機關妥適安排施政計畫優先順序編列預算。
十四、預備金及周轉金	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各級一般公共預算應當按照本級一般公共預算支出額之 1% 至 3% 設置預備費，用於當年預算執行中之自然災害等突發事件處理增加之支出及其他難以預見之開支。 2. 各級一般公共預算按照國務院之規定可以設置預算周轉金，用於本級政府調劑預算年度內季節性收支差額。 	<p>預算應設預備金，預備金分第一預備金及第二預備金二種：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第一預備金於公務機關單位預算中設定之，其數額不得超過經常支出總額百分之一。 2. 第二預備金於總預算中設定之，其數額視財政情況決定之。
十五、優化財政收支結構	包括優化財政支出結構（例如原隨同財政收支增幅或生產總值數額調整之支出事項，檢討不隨同調整等）及優化轉移支付結構（例如增加一般性轉移支付規模及比率，檢討控制專項轉移支付等）2 部分。	多年來持續就各項收支結構進行檢討，並自 2014 年起專案推動財政健全方案，短期就一般收支結構深入檢討改善，已獲具體成效，中長期就重大收支結構優化，檢討修正相關規制，持續優化精進中。
十六、債務及擔保	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中央一般公共預算可以透過舉借國內及國外債務等方式籌措資金，債務餘額不得超過全國人民代表大會批准之限額。 2. 省、自治區、直轄市可以在國務院批准之限額內，報本級人民代表大會常務委員會批准，透過發行地方政府債券方式籌措預算建設投資資金。舉借之債務只能用於公益性資本支出，不得用於經常性支出。除法律另有規定外，地方政府及其所屬部門不得為任何單位及個人之債務以任何方式提供擔保。 3. 國務院財政部門負責對中央政府債務統一管理，並建立地方政府債務風險評估及預警機制、應急處置機制以及責任追究制度。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府非依法律，不得於其預算外增加債務；其因調節短期國庫收支而發行國庫券時，依國庫法規定辦理。 2. 因擔保、保證或契約可能造成未來會計年度內之支出者，應於預算書中列表說明；其對國庫有重大影響者，並應向立法院報告。 3. 各級政府公共債務，依公共債務法規定辦理（包括中央及地方政府年度舉債額度及債務餘額限制、債務預警、改善措施、違反規定之後續處理及懲處等）。
十七、懲處責任	對政府有關部門違規舉債、挪用重點支出資金，預算外及超預算標準建設樓堂館所等，及檢查中發現之違規違紀之行為，依預算法等規定給予降級、撤職、開除之處分，如構成犯罪依法追究刑事責任。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 預算外動用公款、處分公有財物或投資，應請求返還。 2. 監察院對決算應行處分之事項，為賠償、懲處、未盡職責或效能過低之告誡。
十八、政府綜合財務報告	研究於 2020 年前建立具有大陸特色之政府會計準則體系及權責發生制政府綜合財務報告，包括政府部門財務報告及政府綜合財務報告，以反應部門及政府整體之財務狀況、運行情況及中長期財政情形。	2007 年起，陸續訂頒政府會計觀念公報、政府會計準則公報及修訂中央政府普通公務單位會計制度之一致規定等，各公務機關並於 2016 年正式實施新會計規制，編列資本資產及長期債務表等，以呈現資產負債實況，朝權責發生制政府綜合財務報告推進。

資料來源：作者自行整理。