

吳貫因先生著

中國之預算與財
務行政及監督

上海建華書局印行

吳貫因先生著

中國之預算與財務行政及監督

上海建華書局印行

中華民國二十一年九月出版

全一册 實價國幣六角

外埠另加寄費



編著者 吳貫因

印刷者 建華書局

發行者 建華書局

上海民國路方浜橋銀河里五號

總發行所 建華書局

序

整理國家財政首要財政公開非然者貪官污吏狼狽爲奸敲詐剝削弊竇百出勢之所至自是國瘠民貧萬廢莫舉縱日言開源節流而帑藏空虛如故民生凋敝如故政務廢弛如故也竊思泰西各國人民之所以富強百業之能興盛者實亦因其對於立國之命脈財政一項有良好之制度以資率守先之以詳密之預算繼之以嚴緊之監督各項政費自有的額來源去路清晰昭彰卽有貪贓枉法之徒亦不易施其營私舞弊之伎倆也故處我國今日財政狀況之下關於財政全部內容應如何整頓法制應如何改良等均爲急切之問題而國內學者悉心研究作具體之貢獻尤爲刻不容緩之舉澄海吳貫因先生士林先輩術學甚彰以其近著中國之預算與財務行政一書相示拜讀之餘覺全書搜羅宏富寄意精密建議立論尤能切合國情深切利弊救時良劑匡國方針吾於先生此書有厚望焉

中國之豫算與財務行政及監督 序

民國二十一年五月

陳其田誌於北平燕京大學

中國之豫算與財務行政及監督目錄

第一章 豫算與財務行政

第一節 財務行政之作用及沿革……………一—七

第二節 財務行政與預算……………七—一七

第二章 預算之準備

第一節 預算與國開會之期限……………一七—二二

國會會期與預算之關係 各國開會之期 選擇開會之期必要之條件有三

開會期間應為四個月而以三月一日為開始期 其理由

第二節 會計年度……………二二—三二

會計年度之期間 一年制與多年制 一年制之優點有五 多年制之優點

有四 多年制之優點不正確 行多年制者多屬小國 中國應採一年制

會計年度之開始期 各國之成例有三 與歷年相同之制其缺點有二 四月一日之制中國不能採用 中國應採七月一日之制 其理由

第三章 預算之編製

第一節 編製之責任 三二—三九

政府與國會權限之分配如何 各國之制有二 其梗概 中國應採後者之制 其理由有三 政府內部權限之分配如何各國之制有二 其梗概 中國應採前者之制 其理由有四 財政部長特權之限度

第二節 編製之方法 三九—四五

算定歲出之法 算定歲入比算定歲出較難其故有二 算定歲入之方法有

三 中國應採第三法 經費配置應注意之二事 籌措臨時費有二應守之

原則 籌措臨時費之次序

第三節 編製之時期 四五—五〇

決定編製之時期其條件有二 英日兩國之制 英制之優點 日制之優點

我國編製之時期

第四節 預算之種類 五〇—六一

總計預算與純計預算 純計預算之缺點有三 經常預算與臨時預算 經常預算之起源 總預算與各部預算 特別預算 特別預算之種類 追加預算 追加預算之弊有二 限制追加預算之法 補充預算與信任預算 信任預算應禁止其理由有二 補充預算與修正預算 中國無須有修正預算 第一追加預算與第二追加預算 第一追加預算與修正預算之異

第五節 預算之形式 六一—六三

先列歲出之式與先列歲入之式 各國之實例 中國應採先列歲入之式 列歲入歲出於經常臨時下之式與列經常臨時於歲入歲出下之式 各國之實例 中國應採列經常臨時於歲入歲出下之式

第六節 預算之分科……………六三—六七

豫算分科之歷史 分科疎密之得失 歲出分科之法有二 縱分法與橫分

法 分科之階級 宣統三年豫算與民國二年及十九豫算之實例 分科以

三級制爲得宜 立法分科與行政分科 立法分科應禁止流用 行政分科

應許流用

第四章 豫算之議定

第一節 豫算提出之時期……………六七—六九

豫算遲提出之弊 應限定提出之期 其理由有二

第二節 豫算議定之範圍……………六九—七九

議定歲入之法 永久法律制度與豫算法律制度 豫算法律制度之弊 永

久法律制度之優點有四 歲入變更限於二場合 議定歲出之法 議定一

部經費制度與議定全部經費制度 議定全部經費制度之缺點有七 固定

經費之範圍以與現行政策無關者爲限

第三節 豫算議定之方法……………七九—八六

多次議定與一次議定 英比多次議定之制 多次議定之優點有二 其缺點亦有二 中國應採一次議定之制 總額議定與分科議定 分科議定之目的有三 審查豫算之法 全院委員制與一部委員制 全院委員制易釀之弊有二 豫算委員會抽籤組織法與選舉組織法 抽籤組織法之無理由 審查豫算之期限

第四節 將來國會兩院關於豫算案之權限……………八六—九九

豫算案應否先提出於下院 英國下院獲得先議權之理由有四 中國亦得適用此等理由 先議權之行使應否加以時間之限制 不能限制之理由有三 先議權之行使僅使其及於豫算案抑並許其及於一般財政案 應許其及於一般財政案其理由有二 經濟法案與財政法案異不必予下院以先議

權 上院對於下院議決之豫算案是否有修正權 中國應予上院以修正權

其理由有二 上院修正權之範圍 受下院拘束之制與不受下院拘束之制

中國應採後制其理由有二 增加之修正不得超過政府原案 兩院意見

不協時之解決法 各國通行之法有五 我國應取之解決法

第五節 議定追加豫算之方法……………九九—一〇〇

議定追加豫算與議定總豫算之異 國會之權限及於追加豫算之全部

第六節 將來之國會可否予以提議增加歲出之權……………一〇〇—一〇三

英國國會關於此權之沿革 現今各國國會關於此權之有無其例有四 中

國不能以此權予國會其理由有四

第七節 豫算未議定時之救濟法……………一〇三—一二二

未議定與不成立之異 前豫算延長制與假豫算 前豫算延長制之缺點有

二 假豫算之種類 假豫算之編製法 各國常施行假豫算之原因有三

假豫算效力所及之範圍 法制與英制之異 我國應採英制 豫算未議定
政府得前知之故

第八節 豫算不成立時之救濟法 一一二——一一五

不成立之原因有六 由一三三四原因不成立時絕對不能施行假豫算 由
第五六原因不成立時雖可施行假豫算然其缺點有二 德日國法之疎密
中國應採日本之制 施行前年度之豫算

第五章 豫算之施行

第一節 施行之時期 一一五——一二一

年度之界限 歲入定所屬年度之法 歲出定所屬年度之法 出納事務不
能與年度同始終 出納整理期間 各國整理期間之制 整理期間過長之
弊 我國之整理期間

第二節 施行之機關 一二二——一二八

收入機關 支出機關 現金豫支之制 金庫制度 官廳金庫 共同金庫

行政金庫 官廳金庫之弊有三 中國應採共同金庫制 行政金庫之限

制 保管制度 國家金庫制 委託金庫制 銀行存款制 國家金庫制之缺點

有三 銀行存款制為最良之法 過渡時代應行委託金庫制並為行銀行存

款制之預備

第三節 施行之方法…………… 一二八—一三四

豫算應否公布 收入方法 支出方法 收支時效 歲入之可移諸他年度

者 歲出之可移諸他年度者 定額移撥之限制…………… 一三四—一三七

第四節 豫算施行後有剩餘之時

由支出而生剩餘者 由收入而生剩餘者其事項有三 剩餘金應編入下年

度歲入 豫算外支出之權易啓濫用剩餘金之弊

第五節 豫算施行後生不足之…………… 一三七—一五六

年度開始後暫時不足之場合 發行短期國庫券 發行之最高額應否受國會限制 債務之期限應否由國會議定 債務之期間能否超過會計年度 實際上入不敷出之場合 救濟之次序 一科目之流用 二豫備金之動用 三財政上之緊急處分 緊急處分之條件有三 緊急處分與事後承諾 事後承諾之缺點有二 國會對於緊急處分之事後監督法 必須召集國會之場合 一募集公債 二增加租稅 變時之救濟法 先增稅說之理由有二 先募債說之理由有八 戰時募集外債之得策

第六節 豫算之監督制度 …………… 一五六—一六七

行政的監督機關 行政監督之法有三 我國應採第三法 司法的監督機關 審計部之組織 審計部長如何任免 審計部之職權 審計報告書之達於國會其法有二 立法的監督機關 司法的監督應採事前監督之制

第六章 決算制度

第一節 決算之編製.....一六七—一七二

編製事項之系統 決算之內容

第二節 決算之提出.....一七二—一七六

提出之時期 法日兩國提出之遲滯 其弊有三 英國決算提出之迅速

我國應定於翌年之議會提出 決算報告英制與日制之異 我國應採英制

決算應否先提出於下院

第三節 決算之承認.....一七六—一七九

審查決算之法 國會是否有否決決算之權 決算違法之監督法 決算失

當之監督法

第四節 決算之公布.....一七九—一八四

公布決算與公布法律之異 公布法律須先經裁可之一手續公布決算則無

之 公布法律其後尚有施行之一時期公布決算則無之 現在決算之公布

法與將來實施憲政後決算之公布法

中國之豫算與財務行政及監督 目錄

中國之豫算與財務行政及監督

第一章 豫算與財務行政

第一節 財務行政之作用及沿革

既有國家，必有財政，以國家政務，經緯萬端，所有設施，皆待錢而舉，故國家設官命職，他種機關，或可以省，若財政機關，直與國家同其存亡，萬不能廢而不設也。既有財政機關，則財務行政，應遵何道，始可以興利去弊，此不特為財政上之一大問題，抑亦為政治上之一大問題；故欲整理財政，不能不先研究財務行政之制度。

國家設財政機關，置財政官吏，以管理度支，此古今之所同也。然管仲商鞅之理財，何以能使國與民皆富，稱霸一時；劉晏楊炎之理財，何以能剔除積弊，為財政開一新生面；則以其財務行政，有以異於人者在也。而歷代衰亡之際

，國家所取諸人民之租稅，比之盛時，只有增加，並無減少，然何以財政支絀不能維持，國與民交受其困，則以其財務行政，有異於前者在也。善乎王荊公之言曰：『善理財者，不加賦而國用足。』司馬溫公，不知此中之妙用，竟謂：『善理財者不過頭會箕歛耳。』此種輕薄之語，何足以誣蠹財政家，更何足以攻倒財政學。夫『不加賦而上用足』此種原理，遠存漢世，司馬遷已曾言之，蘇軾有論商鞅文，中引遷此語而驗諸歷朝財政史，國用之豐絀，並不係於稅率之輕重，足國裕民，固別有妙用在焉，不加賦而國用足，實爲財政上一強有力之原理也。謂余不信，請舉左證。中國自清以前，國庫之收入，以田賦爲大宗，而歷代開墾之田畝，據史所載：西漢盛時，有八百二十七萬五千三十六頃，隋大業中，有五千五百八十五萬四千四十頃，唐天寶中，有一千四百三十萬三千八百六十二頃十三畝，宋開寶末，有二百九十五萬三千三百二十頃六十畝，至元豐時，有四百六十一萬六千五百五十六頃，元至元中，有一千九百八十三萬頃有奇，

明洪武中，有八百五十萬七千六百二十三頃六十八畝有奇，清順治間，有五百四十九萬三千三百七十頃餘。乾隆間，有七百四十一萬四千九十五頃，光緒間，有九百一十八萬一千三十八頃九十七畝。

歷代田畝多少之故，參觀拙著劃田賦爲地方稅私議。

夫人口之生殖

，逐年增加，自馬爾梭著人口論以來，此種趨勢，已爲識者所公認。一國之人口，既逐漸增加，則一國之墾田，亦必逐漸增加，此實相因而至之事。然在隋代，已有墾田五千五百八十五萬四千四十頃，而唐之領土，實大於隋，其墾田乃不及隋三分之一；元之領土，又遠過於隋，其墾田乃不及隋五分之一；即清之領土，亦遙在隋代之上，其墾田更不及隋五分之一，此種疑團，殊難索解。實則豈有他哉，隋之財務行政，規畫得宜，能清出多額漏稅之田，故其登記於官廳者，遂達於五千五百餘萬頃耳。晚近學者，或疑中國之田畝，非有此數，豈知前清光緒間，海關總稅務司赫德，曾上有改良田賦意見書，略稱中國土地，縱橫各約四千餘里，（新疆蒙古東三省等地在外），面積約一千六百萬方里

，每方里約五百四十畝，以五百畝計算，則一千六百萬方里，應得八十萬萬畝，每畝課銅錢二百文，每二千文拆銀一兩，應得稅銀八萬萬兩，即曰山林川澤，占地不少，然李鴻章曾謂可納地稅之土地，占全國面積三分之二，赫德意見書周棠所著中國財政論綱，及日人所編支那經濟全書，皆載之，又每方里約五百四十畝，赫德但舉整數，以五百畝計，使加入此四十畝，又增加六億四千萬畝矣，以是相較，則隋代之有田五千五百餘頃，當必非虛，即有所出入，數亦不遠。其餘各朝，其田畝所以減少，則因未能清丈漏稅之地耳。漏稅田地之多及其原因，參觀拙著劃田賦爲地方稅私議，夫隋因財務行政，

措施得宜，故不必加賦，而國家有五千餘頃之地稅，此項收入，已足以裕國用。史稱：『文帝初從蘇綽之議，薄減賦役，及江左蕩平，以海內初定，益減輕之。』方氏正學亦稱：『隋文罷鹽酒之禁，減租庸之額，』則其租稅制度，並不苛重，而府庫充實。米粟朽盈，及其亡也，羅藝以涿郡倉庫山積，留守官不肯散施，以此煽動將士，遂殺郡丞起兵。唐高祖之興，亦憑藉永豐倉之饒，遂創帝業。而翟讓李密，則據興洛之倉，以餌饑民，遂能號召趙魏江淮之衆，

稱雄一時。夫歷朝之亡，其國庫皆一貧如洗，而隋獨綽有餘裕，留以藉寇兵而齎盜糧，此皆其財務行政之成績，而得納稅田五千五百餘萬頃，卽其一明顯之證據；所謂不加賦而國用足，史遷荆公之言，果非欺我也。

財務行政，在政治上佔有重要之地位，既如上所述；而司此職務之機關，則歷朝有異。秦漢以上，文獻不足爲徵，姑且勿論。秦以內史掌穀貨，少府掌租稅，同爲財務行政之機關；但內史一缺，尙兼有經濟行政之職務，其爲純粹的財政機關，則少府是也。漢以大司農掌錢穀，少府掌山海地澤諸稅，則財務行政之職掌，仍分屬於兩機關也。隋以民部司農太府三機關，分理財務行政，財政之權，比秦漢愈不統一。唐雖亦有司農太府兩寺，而真正的財政機關，則爲戶部；但財政的計畫，則須秉承尙書省也。宋以戶部爲一種財務行政之機關，亦受尙書省之監督，然財政之實權，則在度支使戶部使鹽鐵使三司，其行政之系統，尤覺治絲而棼之也。元以戶部司財務行政，雖上須受中書省之監督，然

職有專屬，財政之權較見統一。明亦以戶部司財務行政，自太祖罷相之後，戶部爲最高官廳，除皇帝外無須秉承他機關，但宣宗以後，大學士之位置漸高，儼同宰相，戶部處於其下，其財政之計畫，不能爲最後之決定也。清之財務行政機關，始亦名戶部，及光緒末年，革新官制，改名度支部。而臨於其上者，在清初爲大學士，雍正以後，爲軍機大臣，宣統末年，爲內閣總理大臣，然職權統一，並無其他之財務行政機關，則與元明同也。民國成立，財務行政之機關，改稱財政部，在中央方面，除特殊之短期間外，只有附屬的機關，而無駢立的機關，職權統一，與明清同；其猶有障礙者，則各省之不聽命令耳。然就國家之財務行政而論，其在古代，常以之寄於兩機關，以至三四機關，而自元明以降，已解責貴專屬，只有唯一之最高機關，由中國之財政史觀之，不能不謂爲財務行政之一進化矣。

在昔君主專制時代，財務行政，但求職權統一，即易克舉其績。今既爲民主

國家：專制乃暫時之局面，立憲政治，終不能不施行。於是財務行政之系統，不特須有行政之機關，又須有監督之機關。即在行政機關，由收入方面言之：領收機關，與命令機關，須劃分爲二。由支出方面言之：支出機關，與命令機關，亦須劃分爲二。此立憲政治之原則，亦改良財政之正軌也。而中國現在，或則機關尙未設立，或則權限尙未劃分，遂使財政紛如亂絲，而政府支出之經費，是否爲公，亦未得國民之諒解。故今日而欲改善財務行政，第一：須求機關之整備，第二：須謀職務之劃分，此財政上必須舉辦之事，抑亦政治上必須舉辦之事也。

第二節 財務行政與豫算

有國民之貧，有國家之貧，欲救國民之貧，道在整理經濟，欲救國家之貧，道在整理財政，財政所應整理者，其事千條萬殊，然絜其綱領，要不外興利除弊而已。興利與除弊，其事固宜並進而兼營，而當財政制度紊亂之秋，則去弊

尤亟於興利。去弊之法，原非一端，而其最有力者，莫若舉財政之真相昭示於國民，使國民曉然於收支之實況，則管度者自不能營私漁利，而種種積弊，即可以次第剔除，然則何由而可以使國民得知財政之真相？則實行豫算是也。

豫算者豫定國家收支之計畫，而形諸數字，直接以示諸議會，即間接以示諸國民者也。國家而能實行豫算，斯財政乃成爲公開之財政，而非祕密之財政。天下無限弊端，皆伏於祕密，能變祕密而爲公開，則曖昧之事，無所於寄，斯國家一切收入，可以化私而爲公，豫算之所以能去弊，恃乎此也。抑豫算非徒整爲理財之一手段而已，就財政之本體論之，實亦有施行豫算之必要焉。蓋國家之財政，其規模之大，遠非私人經濟之比。然在私人經濟，其一歲之會計，猶當衡量出入，不宜聽之自然；況在國家，機關林立，而經緯萬端，苟不豫定其計畫，則經費之運用，必不能分配得宜，甚或後其所先，而緩其所急，其弊不獨中於財政上，而又中於政治上矣，此國家應行豫算之理由一也。其在私人

經濟者已事，所費者已財，人未有不忠於己者，故收支之間，可以無弊。若國家之財政，則歲入之額，取諸國民，非國家自己所生之財也。管理之責，寄諸官吏，非國家自己能親其事也。坐是收入之間，弊常伏焉，故必編成豫算，使一切收支，皆有所依據，官吏不得以意爲出入，以糜國帑而罔民財，斯國家雖不躬親其事，而亦可以無慮矣，此國家應行豫算之理由二也。抑在私人經濟，以獲收實利爲目的，故欲辨別損益得失，其事不難。若國家財政，其經費之大部分，乃以增進無形福利爲目的；如教育衛生之事業，警察國防之任務，其所費之款，皆無由證明其所收之效果，達於何程度。苟非先統籌全局，而編成豫算，則於經費多少之分配，必不能得其宜。應少者而多之，則其款歸於濫費，應多者而少之，則其事難期發達，因經費分配失宜，而施政之次序，卽往往因之而紊也，此國家應行豫算之理由三也。明乎此三種理由，則財政之不可不有豫算，從可識矣。

豫算必要之理由，既得而聞之矣。然則豫算制度之發生，始於何時耶？溯豫算之起源，歐洲當中古時代，早有此名。其在英國，豫算文字，實爲 Budget 而 Budget 一語，當諾曼人侵入之後，卽有此名詞，可見其由來已久。雖然，豫算之釐然成一制度也，實在立憲政治發達之後。蓋在專制時代，財政收支之權，在於元首，財政監督之權，亦在於元首，初無提出豫算之必要。雖政府之財務行政，未嘗無所計畫，然此乃其內部之概算，與今世之豫算，固大異其性質也。今世之國家，所以歲必編制預算者，實緣國民有監督財政之權，乃始發生此制度。明乎豫算與國民監督財政權之關係，則知豫算之爲物，非由政府一方之編制，卽可施行，又必經議會一方之議決，始能成立。故劃分政府與國會之權限，實豫算制度上之一重大問題也。不寧惟是，欲知今世豫算之性質，又當知今世財政之性質；今世之財政，與古迥異，其彼此懸殊之點，蓋有四焉，第一：古代之財政，以用度有餘爲原則，而今世之財政，則以收支適合爲原則。古之理財

以國家之財政，等諸私人經濟，謂富國之道，在使國庫有餘資，故王制謂『國無一年之蓄曰不足，無三年之蓄曰貧，』以非多所積蓄，無以備緩急之需也。今則收支期於適合，一歲所取諸民者，以一歲所需之度爲限，無取乎積而不用，以礙經濟之流通。然政府之財務行政，因爲防短絀之虞，常好爲贏餘之計，故欲達收支適合之目的，必使其經國會議決，始可防政府之作入超於出之計畫也。第二：古代之財政，以量入制出爲原則，而今世之財政，則以量出制入爲原則。古者冢宰制國用，量入爲出，一歲之政費，視一歲收入之多少而定之，不敢以未有入款，而先計政務之發展也。今則國家之施政，持進步主義，而不持保守主義，故政府之財政計畫，先視政費之多少，而後定收入之多少，雖租稅之徵收，爲人民負擔力所限制，非能任意增加，然政府之制國用，先計出款，而後計入款，此爲財政上之原則，而財政既適用量出制入之主義，必使其經國會議定，始可防政府之濫增歲費，而爲無厭之誅求也。第三：古代之財政

，以稅目簡單爲原則，而今世之財政，則以負擔公平爲原則。古之理財者，無財政上之智識，以爲租稅之項目簡少，卽人民之負擔減輕。當前清雍正時代，併地丁於田賦，在直接稅方面，民之無田者，終身可不納一錢於國家。間接稅在外當時皆稱爲仁政；而不知此實虛政而非仁政也。蓋國家所需之經費，當使全國人民，平均共負之，若偏重於有田者之一階級，而富商豪賈，則坐擁奇資，可不負擔直接稅，不平之事，甯有過是。若今世之財政，則但求負擔之公平，不妨稅目之複雜，故租稅之徵收，以普及爲原則，而欲達此目的，必使其經全國人民代表之議決，始能平而不陂，不至負擔有所偏重也。第四：古代之財政，以供元首之用爲其主要之目的，而今世之財政，則以謀國民之福爲其主要之目的。當君主專制時代，視天下爲一家之私產，故曰富有天下，曰玉食萬方，其時之財政，固無異元首一人之財產也。今則立憲主義發達，財政上大部分之收入，乃以充謀國利民福之用，若元首經費，不過一種之官俸，且有一定之限制於其

應得俸額之外，國庫所儲，不許妄費一文焉。而爲求達國利民福之目的，必使其受國會監督，始可防政府之踰越範圍，移謀公益之費，以爲養私人之費也。今世之財政，從種種方面觀察之，既皆需國會之監督，而財政上一切收支，則皆表示於豫算，然則國會欲監督財政，當先於豫算監督之。蓋能舉監督豫算之責，則其監督財政之責，亦於以舉焉矣。

豫算與立憲政治之關係，既如此其重矣，然而並世各立憲國，其豫之成績，顧有良有不良者何也？則以豫算雖同，而預算之制度異也，蓋預算所包含者，非獨財政問題而已，其關係實亘於政治之全般焉。故苟無完善之制度，則甲方面不發生弊端者，乙方面亦必現出缺點。例如：豫算因應受國會之監督，而關於政府與國會權限之分配，苟畸重於政府，則或使經費之浮濫，或損議會之權能，此等弊害，常緣之而生也。苟畸重於國會，則或啓政爭之紛擾，或妨行政之運用，此等弊害，又常相因而至也。他如編制之法，提出之期，年度之制，

議定之法，一有不當，其弊皆將層見疊出，緣其關係之複雜，故各國豫算制度之內容，無全無缺點者，亦無全皆缺點者，大抵其缺點少者，則其成績較良，其缺點多者，則其成績較不良，而稽諸各國，其制度缺點之多少，萬有不齊，故其成績之良否，亦萬有不齊也。然則國家而施行豫算，欲求制定圓滿無缺之制度，亦有道乎？曰，以理想論，無論何種制度，皆可求得其完善者，寧獨豫算。雖然，懲諸實際，欲制定善良的豫算制度，比諸他種單純的法制，其事倍難，斯又不可不知也。蓋國家之法制，其事備載於一法典之中者，則欲討論其得失也易；其事分載於各法令之內者，則欲討論其得失也難。普通法制，雖於本法之外，別有施行細則，然其範圍與權限，率備載於一法典之中，其性質單純，則欲制定良法，自覺較易也。若豫算則異是。其制度之重要部分，固見於會計法及審計法，而所以規定其權限者，則存乎憲法議院法也。其所以使之見諸實行者，則於上舉四法之外，又有若干關於豫算之法令也。試一檢各國現行

法令，其關於豫算的法令，率不下一二百種，若在日本，則其一切會計法規，且達二百七十餘種焉。以一種制度，而分載於二百餘種之法令中，欲求其所制定者，悉皆得宜，以成一種圓滿理想制度，談何容易；此豫算制度，欲求成爲善良制度，所以較諸他種單純之法制爲難也。雖然，豫算之法令雖繁，而豫算之制度，有其綱領焉，所以規定其綱領者，誠得其宜，則關於附屬事項之法令，雖有缺點其於豫算之根本，固無傷也。故各國之豫算制度，其成績良否之由分，率係於其綱領，而不係於其細目，雖細目不善，亦足爲綱領之累，然其細已甚，所損者幾何，是故欲制定豫算制度，苟能使大綱與細目，均臻妥善，斯最上矣，若二者不可得兼，則當先研究其大綱，定有善良之制，至於細目，則以俟諸事實之經驗，徐爲改正，或逐漸增加法令以補助之。此立法之次序也。試觀各國，其初辦豫算，率皆準據數種重大之法典，如憲法議院法會計法審計法等，至其一切會計法規，皆逐漸增加，積久而始完備；所以然者，小節目

之得失，及法令欠缺不完之處，必積漸而始次第發見也。然則欲制定豫算制度，其輕重緩急之序。可以知所從事矣。

豫算制度，何者爲良，何者爲不良，此不徒決於理論，尤當依國情而定之。故立法之際，無論何國，皆思求得良制，然而各國之豫算制度，其內容未有不全相吻合者，則以國情既異，其所謂良不良之標準：彼此不能全相同也。蓋政治有共通之原則，一制度之大體，其良與不良，固萬國所同其標準，而國內有特殊之情形，一制度之細目，其適與不適，又因國而異其所宜，夫立憲之國，必有豫算，此則政治共通之原則也。豫算制度之內容，不能全相吻合，此則基於國內之特殊情形也。今試稽各國之制度，如豫算必由政府提出，此各國所同也；而政府對於豫算之責任，則甲國不必與乙國同。豫算必經國會承認，此各國所同也；而國會議決豫算之權限，則甲國不必與乙國同。國會兩院皆有議定豫算之職權，此各國所同也；而兩院關於議決豫算之權限，其畸輕畸重之程度，

則甲國又不必與乙國同。略舉數例，各國之豫算制度，其不能全相雷同，已可概見。所以者何，無論何國，其政治習慣、社會狀態，必有特殊之點，若全襲他國之法令，以爲本國之制度，必有窒礙難行之處。此創制立法所以必準據國情，而不能全師他國也。故中國而欲制定預算制度，必具兩種眼光：其一：當知真理無中外之分，故豫算制度之綱領，當採各國共通之原則以制定之。其二：當知手續因場合而異，預算制度之細目，當準本國之特殊情形以定之。必兼此二義，然後善良之制度，乃有可期，本編之作，即準斯二義，以試研究也。

第二章 豫算之準備

東西各國，率以國會爲監督預算之重要機關，苟無國會，則豫算之績，斷無由舉。我國頻年財政之紊亂，半由於此。然政府既明言訓政告終，即實施憲政，則國會之見召集，豫算之受監督，必有其期，而在立憲政治之下，欲施行豫

算，有應先決之問題二焉：一曰國會開會之期限，二曰會計年度，此二者之期間，苟規定不得其宜，常予預算以惡影響，故欲制定善良之預算，則對此二問題不能不先研究也。今試分別論之。

第一節 豫算與國會開會之期限

使政府而順應世界之潮流，結束訓政，實施憲政，則國家每歲豫算，必經國會議決，始能施行，故欲定豫算施行期間，必先定國會開會之期，以未經國會議決，豫算且不成立，何從而議施行也。而國會之集會，因其期間之後先，其影響於豫算之利弊，亦於以分焉。所以然者，國會之集會，苟非擇適當時期，則或使豫算之效力，不能及於全會計年度，或使豫算議決之期，與施行之期，相距太遠，致事實上多窒礙難行之處，詳見下論會計年度之開始期一節此等弊害，皆非豫算自身之所致，而由國會開會期限之所致也。况集會不得適當之時期，不獨釀財政上之弊害，而又釀政治上之弊害乎。故國會開會之期間，正不能不知所選擇也。

吾欲定其適宜之時期，且一稽各國之制，以資參攷焉。

比利時 於十一月第二星期二開會。

美國 於十二月第一星期一開會。

日本 於十二月開會爲常。

法國 於正月第二星期二開會。

瑞典 於正月十五日開會。（逢星期日則於翌日開會）

那威 於二月一日開會。（逢星期日則於翌日開會）

英國 於二月開會爲常。

之數國者，因其會期之異，而其影響於豫算，遂有利害之不同。中國欲定國會集會之期，則此數國者，果孰可採耶？大抵欲定國會開會之期間，有其必要之條件三焉；今揭之如下：

（一）必使國會閉會之期，與會計年度開始之期，緊相銜接，斯豫算之施行

，可期與事實適合而少障礙之發生。

(二)必擇人事相宜之時，如近重要之季節，爲議員者，不因私妨公，必因公妨私，公私之間，兩感不便，卽非與人事相宜之時。

(三)必擇氣候適宜之時，如遇盛夏嚴冬，使爲議員者，跋涉道路，執掌公事，比之他時，倍感勞瘁，卽非氣候適宜之時。

吾試提此標準，以批評上舉各國之制，其在美比日本，皆於年杪開會，斯則最不適宜之時也。蓋國會議員，由社會各方面選出，故有代表工業社會之人，有代表商業社會之人，有代表農業社會之人，緣是之故，爲議員者，常與實業界有關係，而在十一十二兩月間，乃有經濟上職業之人，所最忙迫者，當此之時，使之齎集京師，實足妨礙其職業，此其失宜者一也。又就令不必與實業界有關係，然得中選爲議員者，多屬地方之士紳，而當歲末年始之候，有家庭會計之事，有祭祀典禮之事，有戚友酬酢之事，亦非易遠離鄉井者，於此時，而

定爲國會開會之期，立法之意，實屬不近人情，此其失宜者二也。况乎國會閉會之期，與預算實施之期，有密切之關係。從制定豫算實施之期起見，

詳見下
論會計

年度開
始期節

國會集會之期，亦不宜在歲末年始之候，此其失宜者三也。故在日本，

其國會之開始期，雖常在十二月，然恆於行開會式之後，卽仍休會，至翌年正月，乃開始議事焉；則年杪之不宜於開會，從可知矣。故美比日本之制，不足採也。至於法國瑞典，其國會召集之期，已逾除夕之季節，似與議員個人之私事，較少妨礙，然在正月，尙有經濟季節之關係，於此期間開會，尙非適宜；故法國瑞典之制，亦不足採也。若英國那威以二月爲開會之期，似於人事無礙矣；雖然就中國論之尙非適宜之時。蓋中國之行陽歷，爲時未久，社會習慣，凡經濟季節，皆從陰歷，而陽歷二月，常適值陰曆正月，在此期間，尙有經濟季節及社交人事之關係，又非適宜於開會之時；故英國那威之制，亦不足採也。吾以爲中國國會之集會，當以三月一日爲開始期，蓋其時春風和煦，陽氣發

舒、屬人類精神奮發之時、亦社會寬閒無事之候、此時集會、以天時論、以人事論、皆覺相宜。而我國民元制定之國會組織法，規定國會之期間，爲四個月，使今後實施憲政、國會開會之期限，亦與前同、則六月杪即可閉會，暖氣初回、則勤勞國事、溽暑將至、則辭歸故鄉、於國事有裨、於人事相宜、開會適當之期間、當無逾此者。

今國會雖未召集、然有立法院，亦可爲監督豫算之機關。據二十年公佈之預算章程，總豫算限於五月十五日以前、提出立法院、立法院限於六月十五日以前、須將總預算議決、與吾所懸擬國會於六月杪閉會、未閉會之前、須議決預算、固同以六月爲預算議定之期、惟立法院之權力，不及國會、欲實行立法上監督之職權、終不能不期諸國會召集之後耳。

第二節 會計年度

(甲)會計年度之期間

會計年度之期間，因國而異，今試一稽各國之制。

(1) 以一年爲一會計年度者。英國、美國、德意志、奧大利、法蘭西、比利時、西班牙、葡萄牙、日本諸國行之。

(2) 以二年爲一會計年者。大戰前德國聯邦中之巴威倫 Bayern、威丁堡 Wurttemberg、巴丁 Baden、索遜 Sachsen 等行之。

(3) 以三年爲一會計年度者。大戰前德國聯邦中之曷仙 Hessen、布蘭地 Prinsswick、阿典堡 Oldenburg 等行之。而威丁堡當一八七一年至一八七三年，其會計年度，期間亦三年。

(4) 以六年爲一會計年度者。一八六八年以前之巴威倫行之。

(5) 以十年爲一會計年度者。尼德蘭 Netherlands 之一八一七年憲法，規定經常之歲出，每間十年，須一次求議會之協助。

會計年度之亘及二年以上者，其豫算之制度，又分爲二種：

(甲)於一會計期間內，其每年豫算之金額，歲歲相同者。
(乙)於一會計期間內，其每年預算之金額，間歲差異者。

由是觀之：各國之會計年度，其期間之長短，至爲不齊。然概而論之，凡在大國，其會計年度之期間，率爲一年。其亘及二年以上者，則皆小國也。而二年以上之會計年度，其期間雖有不同，而其制度之根本，則無甚差異，即豫算不必歲歲經國會之議決，此則其共通之點，而與一年制大異其精神也。故論各國會計年度之期間，可以分爲二種：一曰，一年制度，二曰，二年以上制度。此二種制度，其採用之者，固各有其採用之理由，吾且一述其主張，而後批評其得失。

(甲)一年制度 採此制度者，其所主張之理由：(1)會計年度，以一年爲限，則編制預算者，其所預計之歲出歲入，必無大差，從而收支易於適合，此其優點一。(2)一年之間，政治上及社會上之變遷，必不甚劇，故預算案中所擬辦

之事，不至與時勢相違，而計畫歸於中止；其意外發生之事，亦不至積累無數，致經費所缺太多；於是豫算與事實，易於保持一致，此其優點二。（3）會計年度，限於一年，則政府每歲必提出豫算案於國會，從而財政之內容，易爲國民所知，而國會監督財政之責，即易舉其實，此其優點三。（4）政府既必歲歲提出豫算案於國會，則牟利營私之事，必不易爲，從而財政上之積弊，可以次第廓清，此其優點四。（5）財政制度，隨國家文明之進步，而日須改良；然在立憲國，財政上之事項，多必經國會議決，使會計之期間太長，則欲謀改革，非至會計年度之終，難舉其事，以一年爲限，則歲歲得提出預算於國會，即歲歲得籌畫制度之改良，此其優點五。凡斯五者，實主張一年制者所持之理由也。

（乙）二年以上制度。採此制度者其所主張之理由：（1）政府與國會，得免爲同一之事，歲歲費編制討論之勞，其結果不特節省費用而已，且得節省許多時間，以用之立法事業，此其優點一。（2）行政費用，其所定之額，亘於長期間，

則國家之經費，其增加之速度，常甚紆徐，即國民之負擔，其增加之速度，亦不急激，此其優點二。(3)今世國家之經費，於經常歲出之外，常須巨大之臨時歲出，此等經費，由數年分配之，則易於舉行，而其總歲出之額，又得完結於一會計年度之內；若在一年制之國，其每歲分配之額，常有類於機械的作用，不能應時勢必要之需，豈若行二年以上制度者，其分配經費，大有伸縮之餘地，此其優點三。(4)一會計年度亘及數年，則在此期間內，政府對於同一事業之經費，其每歲之分配，得伸縮自如，而免受國會之束縛。從而行政活潑，事業易告成功，而無濡滯之患，此其優點四。凡斯四者，實主張二年以上制度者所持之理由也。

此二制度，既各有其優點，然則以採何者爲宜耶？今試進而批評之：其在一年期間制度，上所舉之五優點，無論何國，皆行之而獲觀其效，所謂放諸四海而皆準者也。若夫期間二年以上之制度，則上舉之四優點，惟在小國，始獲觀

多少之效，故採用之者，多屬德國聯邦中之小邦。而大國則未有聞焉。不特此也；其所標之四優點，徵之事實，亦有未必爲優者。第一：謂不必歲歲提出豫算，可以節省費用與時間，不知此等費用，所得節省者，其數無幾，至於時間，則能否節省，尙屬疑問也。蓋預算之提出，問數歲始一行之，則其中應討論之事項必甚多，卽應討論之時間亦不少。不寧惟是，其期間既長，則其關係亦重，故雖屬一二末節，爲議員者亦將如獅子搏兔，用全力以爭之，則一次所討論之時間，比之採一年制度者，其同年數所討論之時間，必不相上下，雖有節省，然所省者亦僅矣。是其第一之優點，不正確也。第二：謂會計之期間既長，則國家經費。其增加之速度甚遲；不知此等現象，亦未必爲國家之福也。蓋今世之國家，因國內經濟分配之偏枯，與國際生存競爭之劇烈，一國事業，其有需乎政府保護或干涉者，逐歲增多，則其所需之經費，亦逐歲膨脹，使政府之行政，一以節省經費爲主義，則一國要政，必多不舉；其結果也，雖一面可減輕

國民一部分之負擔、而一面又將妨害國民大多數之幸福：是其第二之優點。亦不正確也。第三：謂會計期間既長，政府免常受國會之束縛，則可收行政活潑之利，不知此等之利，固有限度，而其反面，則有大害存焉。蓋會計之期間太長，則因政治上社會上事情之變遷，其前此議決之事，常與時勢不適合，而難於實行，然爲法律所束縛，欲行之固不可，欲廢之又不能，於是行政上不惟無活潑之利而已，且生滯澁之弊焉，是其第四之優點，亦不正確也。此四種優點，既不正確，而一年制所具之五優點，則全無之，然則中國欲制定會計年度，必採用期間一年之制度，而不能採用期間二年以上制度，其理甚明，無俟詳論。

(乙)會計年度之開始期

會計年度之開始期，因國而異，概而論之，可分爲三種。今舉之如下：

(一)以正月一日爲開始期者，法蘭西比利時是也。

(二)以四月一日爲開始期者，英國日本是也。

三)以七月一日爲開始期者，美國墨西哥西班牙是也。

然則此三種制度，孰可爲法耶？今試先就第一種批評之：凡欲定會計年度開始之時期，有二必要之條件焉，第一；必擇國庫收入多而支出少之時，而在正月，則實與此原則相反。蓋租稅徵收之時期，其在直接稅，類必五六月以後，方能徵收，而在間接稅，其收入之豐，亦恆在四五月以後，此從收入而論，正月不宜于爲會計年度之始期也。至於支出一方面，除特別事業外，普通之行政費，每月用額，固相差不遠，然在正月，因屬年始，有典禮之事，則加以典禮費焉。此從支出而論，正月亦不宜於爲會計年度之始期也。夫收入少而支出多，勢必多發『短期國庫券』如日本所謂大藏省證券，或從『中央銀行』借入鉅款，始能維持一般之政費，然此項利息，已所費不貲矣，况因此之故，易致收支不適合乎，此其不利者一也，第二：必使豫算議決之期，與實施之期，緊相聯接，苟相距太遠，則伴政治上社會上事情之變化，議決之豫算，必至成爲明日黃花，而與事實不

相應，其究也，必使追加豫算之續出，或預備金支出之頻仍，而財政上種種弊害，將由是而發生矣。又使豫算未及議決，而已屆施行之期，則必適用『假豫算』或延長前年度之豫算，而所謂正式豫算，將歸於有名無實矣。如法國之制，其會計年度，既以元旦爲開始期，而國會集會，亦以正月爲開始期，故使本年度議決之豫算，延至來年度始施行耶？則豫算提出之期，與施行之期，已隔一年，于事實上必多所鑿柄焉。抑使本年度議決之預算，即於本年度施行耶？則會計年度開始之後，豫算尙未議決，勢必施行假豫算，假預算之性質，形式詳見下以待正式豫算之成立，而正式豫算之效力，又僅及於數月，而不能亘及全年矣。中國國會之召集，我既主張於三月一日開會，而於六月末日閉會，使會計年度之開始期，在於元旦，則豫算議決之期，與實施之期，常隔半年以上，豫算之內容，必多與事實不相應，此其不利者二也。故以正月一日爲開始之制，不足採也。

又就第二種批評之：其在日本，國會之開會，恆始於十二月，故至翌年三月

末日。豫算常能議決。而四月一日，即可爲會計年度開始期。然國會之開會，不宜於冬期，吾上已嘗言之矣。我國國會之開會，既不能與日本同其時期，則豫算之施行，自亦不能與日本同其時期也。其在英國，國會之開會，始於二月，而豫算之議定，常年度開始後五六月。於是一會計年度之中，常有半年焉，須適用『假豫算』，而在此半年之內，政府所持之政策，即不能完全實現。中國國會之開始期，吾既主張在三月一日，使會計年度之期限，取法英國，則年度開始後亦必有數月焉，須適用『假豫算』，或延長前年度之豫算，是所以殺減正式豫算之效力而已矣。故以四月一日爲開始期之制，亦不足採也。

若夫以七月一日爲會計年度之開始期，則有大利二焉。第一：以經濟上情形論之。七月以後，各種租稅，收入皆豐，無釀財政上困難之弊。第二：美國採此制，其預算之議決，常在會計年度開始前，故美國未嘗施行假豫算，但有一次始後預算尙未議決然亦不施行假預算，即一八七七年之事也。若中國國會，我既主張於三月一日開會，而於六月末日

閉會，則依美國之制，豫算之議定，與豫算之施行，亦可期相聯接，一面既可
使豫算不至成爲陳腐之計畫，一面又可免施行假預算，致妨害政務之發展，有
此等利益，故竊以爲會計年度之開始期，當定於七月一日，舍此以外，實更無
適當之時期。而幸也民國三年制定之會計法，十九年制定之試辦豫算章程，二
十年公佈之豫算章程，皆以七月一日爲年度開始期，今後而實施豫算，依是行
之可耳。

第三章 預算之編製

第一節 編製之責任

欲論預算編製之責任，可分爲二項以研究之：（一）政府與國會，其權限分配如何？（二）政府內部，其權限分配如何？茲論列之如下：

（一）政府與國會，其權限之分配如何？

關於此點，各國之制，大別可爲二種：卽（一）則使政府獨任其責。（二）則使政府與國會，分任其責。前制之代表，如英國是也。後制之代表，如美國是也。今略述兩制之梗概如下：

英國之制，每歲由財政部之事務官，移文各部，令其提出經費要求書，同時卽開閣議，由內閣總理，陳述翌年施政方針，而財政總長，則報告明年預定歲入之狀況，雙方對照，而後決定要求經費之標準，再編成經費要求書，送之財政部。財政總長，視要求書中之項目金額，有應削減改除者，則與該主管長官妥商，而削減改除之，於是乃編成總預算。故英國所提出於國會之豫算，若網在綱，有條不紊，蓋編製之責任，由政府獨負之也。

美國之制，每歲由各部總長，預算其翌年所需經費，以公文送之財政部，財政部無削減改除之權力，但照各部所要求原案，編成概算書，送之國會。國會之中，設有各種專門委員會，如收入立案委員會 The Committee of Ways And

Means 經費委員會，The Committee of Appropriation 河川港灣委員會，外交事務豫算委員會，陸軍豫算委員會，海軍豫算委員會，印甸人行政豫算委員會，郵政豫算委員會，各依其職，編成一部分預算，然後合而編成總豫算。故美國豫算之編制，政府任報告之責，國會任立案之責，編成之大任，反歸於國會也。

然則此二制者，果孰可採耶？吾以爲當採前者之制，不當採後者之制，其理由有三，述之如左。

第一：編製豫算之事，最貴有實際之智識與經驗，其在行政官，本其閱歷心得者以從事，比之國會議員，徒憑架空的理想者，其所製成之豫算，必較適於實行，此前制之優點一也。第二：豫算案所大忌者，莫甚於豫算與決算之差異，苟相去太遠，不惟有紊亂財政之虞，而政治上之事業，亦必蒙其惡影響，而欲求減殺其弊，惟有以此等責任，專屬之行政官，蓋財政上一切收支，由行政

部管理之，從而各種經費之財源，其消長盈虛之故，亦惟行政部詳知之，故準之以編製豫算，其所定之額，與將來決算之額，當可以無大差。此前制之優點二也。第三：編制預算之事，以之全屬於行政部，則責有專歸，其有弊害，議會可以指摘之，而問內閣之責任，則編製之時，當其責者，益必以審慎將事。若由國會編製之，則政府施行豫算之時，遇有謬誤，可以委過於國會，而不引為責任，則國會監督財政之權力，必因之而式微，此前制之優點三也。職是之故，吾以為中國當酌採前制，以編製之責任，專屬之行政部，此理之當然，無可易者。

(二) 政府內部其權分配如何？

關於此點各國之制，亦可分為二種：(一)關於豫算之決定，財政部有特權者
英國亦屬此類，但英國

(二)關於豫算之決定，財政部無特權者。前制之代表，如日本是也。
編制豫算責任之所在，前已略言之，故茲更舉日本之例以說明。後制之代表，如法國是也。今試述日法兩制之梗概。

日本之制

日本會計法

規定大藏大臣

即我之財政總長

宜調查歲入之景况，據各省豫

定經費要求書，而編爲歲出歲入總豫算；其『款』『項』之區分，由大藏大臣

定之，『目』之區分，由各省大臣與大藏大臣定之。又據其豫算編制之次序

，各省大臣，於每會計年度中，編製歲出歲入概算書，而送之大藏省，大

藏大臣，接此概算書，加以檢閱，並與歲出歲入相對照，遂編成歲出歲入

總概算書，提出閣議，各省大臣於內閣所決定之經費，以節約爲旨，復編

製豫定經費要求書，仍送之大藏大臣。執是以觀，日本之大藏大臣，對於

豫算，實有整理變更之責。蓋款項之區分，大藏大臣得專定之，目之區分

，又得與各省大臣共定之，提出於閣議之歲出入總概算書，亦由大藏大臣

編定之，則論豫算之決定，其大藏省有特殊之權限，則固彰彰矣。日本之省即中國之

部其大藏省即我之財政部

法國之制

法國會計法第三十一條云：『各部總長，每歲宜編制該部豫算。』

財政總長彙集之，而附以收入預算，是爲『總預算案』。執是以觀，法之財政部長，其編制歲出總預算，不過彙集各部之預算而成，毫不能修正變更之，是財政部對於他部，絕無特殊之權限也。

然則此二制者，孰爲可採耶？吾以爲宜採前者之制，不宜採後者之制。今試述其理由：第一：政治原理，凡責任所在，必有權限。財政部長，實負財政上責任之人，既獨當施行之要衝，豈可毫無取舍之權力。若對於各機關編定之預算，絕不能修正變更之，是財政部長，直各機關之傀儡而已。權屬他人，而已任勞怨，衡以理論，實不可通。此『法制』之遜於『日制』者一也。第二：財政部長既無修正變更之權，則各機關必競擴張其經費，其究也，不特多濫費之弊，且歲出必大膨脹，而收支難期其適合。此『法制』之遜於『日制』者二也。第三：當施行之衝者，既無權力，而獨任勞怨，則爲財政部長者，苟非氣度極恢宏之人，對於其他關係，必常齟齬，

其究也或召閣僚一部之改組，或致內閣全體之辭職，政府更迭無常之弊，必緣之而生，此『法制』之遜於『日制』三也。第四：財政部無修正變更之權，既易致歲出膨脹，而歲出膨脹之結果，預算必多缺點，其究也，多予議會以攻擊之材料，而政府財政上之信用，即緣之而失墜，此『法制』之遜於『日制』者四也。故吾以爲我國制度，關於豫算之編製，必酌採日本法，予財政部以特殊權限，使得保持豫算之均衡。雖然，此種特權，有其限度焉；即豫算之大體，當決之於國務會議，財政部所得剔除者，特費目浮濫之額而已，非並其經費之根本，而亦得取消之也。不然苟得變更歲出豫算之根本，是以財政部侵各機關行政之權，非各機關所能受；其弊又將與無特殊權限者等耳。

今在黨治之下，據二十年公佈之預算章程，編制之權，不屬財政部，而屬諸國民政府主計處，預算大體之決定，則屬諸國民黨之中央政治會議；此章程今

主實行，所謂國民政府主計處者，不知其組織何如，一朝實施，恐編製之權，仍必屬之財政部。且黨治爲暫時局面，他日實行憲政，決定預算之大體，必屬諸代表國家之國務會議，而不能屬諸代表國民黨之政治會議，此又當然之理，無俟煩言耳。

第二節 編制之方法

欲編制預算，其第一要件，在於求得測定收支實額之方法。蓋一預算之編成，常有預定歲出若干，而將來歲出之實額，比原額大有所增減，預定歲入若干，而將來歲入之實額，比原額亦大有所增減；而其增減之結果，常使財政上政治上，生出種種障礙與弊害。故預算之理想，在於使收支之適如其所期，而欲使適如其所期，必也求得有算定法，此等算定法，因歲出歲入而異，今分別論之。

豫算歲出之法 國家各種經費，常受社會周圍事情之影響，而使實際之支出，

與預算之支出。大相差異。其所以致此之故，雖非一端。若物價之漲落，則其最著者也。例如欲建設某種事業，預定其經費若干，忽焉因所需物價漲落，其所支出之實數，遂不得不與其初所預期者，有所出入，此豫算上數見不鮮之事也。故欲豫算歲出之額，不可不求一算定之方法。稽諸各國，大率據前數年度之歲出，而以其平均額爲基礎，再參酌現在物價人工，然後定其支出之額數。此法雖未能使將來支出之數，一一適如其所期，然如此估計，即使不中，抑亦不遠，我國二十年公佈之豫算章程，除較屬確定之薪俸債款等項外，大體即採用此法。（見豫算章程第廿條）惟非據前數年歲出之平均額，乃據前年各月之平均數，其異於他國者，祇此而已。

豫算歲入之法，算定歲入，比之歲出，其困難益甚。第一：歲出之中，其費額非必皆不固定，例如：元首經費，百官俸祿，公債母利等，其數一定，皆不虞前後之歧違。若歲入之款，無論何種，其額數皆流動無定也。第二：支出之

權，全在官吏，故欲使其與豫算吻合，尙非大難。例如：經費生不足時，苟其額無多，但稍加撙節，即可彌縫其缺憾。若在歲入，則一切經費之財源，常受各種情形之影響。而有所伸縮。然其伸縮之權，乃操之自然界，而非操之政府官吏也。職是之故，歲入之算定也倍難，而計算之標準亦不一，今試列舉其法：其一爲照例算定法，此法即以前年度收入之額，定爲現年度收入之額。法國一八一五年至一八四八年，卽行此法也。此法之拙劣，淺而易見，蓋國家大部分之租稅，常隨經濟界之舒慘，而異其收入。故今歲之稅率，雖與前歲相同，而今歲之收入，則不必與前歲相同，以是爲算定歲入之標準，萬無適合之理也。其二爲增收算定法，此法於前歲收入額之外，再豫計今歲之收入，增加若干，蓋以租稅有自然增收之性質，故準之以算定歲入，法國今日卽行此法也。夫租稅之收入額，誠伴產業之進步，而逐歲增加，雖然，其不增加或反至於減少者，亦未始無之。不甯惟是，就令其額可望增加，然增加至何程度，尙須求一

推算之法，今漫無依據，而遽算其增加若干，終不免屬於武斷，故此法猶未可云妥善也。其三爲推究算定法，此法以前三年收入之平均額爲基礎，再斟酌產業金融人口交通等各種情形，然後算定其額數，現英美日本諸國，率用此法，蓋第一法泥於過去之事實，而不審將來之情形，第二法能酌將來之情形，而不顧過去之事實，惟此法能斟酌過去將來雙方之狀況，故其所算定者，比之二上法，較易如所豫期。雖未可卽云精確，然比較各國之現行法，實以此爲最良，中國欲算定歲入數，除較有確數之收入外，其餘各項亦惟採用斯法而已矣。而幸也，二十年國府公佈之預算章程，其第十九條載：『各項收入，如不能以上列各項之規定計算者以最近三年間實收狀況爲根據。其逐年遞增或遞減者，按增減比率及增減原因估計之。其增減無定者，按三年間平均數並參酌增減原因估計之。』立法之意，卽除較有確數之收入外，皆採用推究算定法，關於此點，吾無閒然。

歲出歲入算定矣，而經費之支配，又有當注意者二事焉：第一：經常之支出，不可以臨時收入充之。蓋經常之政費，必有經常之財源，始能維持於不敝。譬諸私人經濟，日用之所需，必以財產的收入或薪金的收入充之，若恃借債以資生活，未有能持久者。國家之財政亦然，以臨時收入，充經常支出，終必使財政生出破綻，故除遭遇事變外，編制恆久之費目，必別闢恆久之財源，萬不可爲彌縫一時之計也。第二：臨時之支出，不可以全屬經常性質的收入充之。欲求臨時經費之財源，有二應守之原則：其一：當使咄嗟之間，可以得款，無須爲嶄新之設施，以待其收入於將來。第二：當使所以加重人民之負擔者，其範圍極小，且僅在應付於一時，而不貽禍於他日。準此二原則，則臨時費之財源，可得而舉焉。

(一)非常準備金 若有此款，以之充臨時支出，最爲適宜。蓋屬固有之款，不獨咄嗟之間，可以取得，且不貽人民以新負擔也。

(二)特種之租稅 臨時費之財源、只可求之現有之租稅、不可求之新設之租稅。所以然者、欲新課一稅、必有種種施設、非多積時日、不易得其利。若就現有租稅、而加重其稅率、則易於徵收矣。然現有之租稅、亦非皆可作臨時費之財源也、今試舉其適於充臨時費者。

(甲)所得稅 所得稅之負擔者、多屬中流以上之人、增加其稅率、彼實有負擔之力量、初不至影響於一般國民之生計。我國近有擬辦所得稅之議、此將來充臨時費之一財源也。

(乙)奢侈稅 如烟酒稅之類、其所負擔者、屬於奢侈之人、故加重其稅率、亦不影響於一般國民之生計也。

(丙)與產業關係輕微之稅 如營業稅、及去年創辦之特稅、若增加其稅率、一國產業、即大受其影響。故臨時費之財源、不宜求之與產業有密切關係之稅也。

(三)公債 財政原則，現在之政費，宜由現在之人負擔之。故臨時費之財源，本不宜求之於公債。雖然，若上舉二財源，不足以支辦，則不能不求之於公債。所以者何？發行公債，比之新設租稅，其款較易集也。而此種公債之發行，又當視額數之多少，以定償還期間之短長。使臨時經費，其額不大耶？則宜發短期之公債。蓋短期公債，償還之責，尙多由現在之人負責，不至遺之於子孫也。使其額而巨大耶？又宜發長期之公債，而勿發短期之公債。蓋短期公債，外國人之應募者常少，勢不能不求之於本國人，然一旦募集巨額公債，市面之資本，必大形減少，不特阻礙產業之進步，或致惹起金融之恐慌。惟發行長期公債，則其財源可求之外國人，而不至擾亂經濟界之秩序也。

第三節 編製之時期

豫算之事，立乎事前，以逆料事後者也。事前之逆料，雖甚明哲，未有能悉中

者。雖然，悉中固不能，而求其易中，未始不可以人力爲之。大抵人之料事，距所料之事較近，則其命中也較易，距所料之事較遠，則其命中也較難。基此理由，欲編製預算，有二應守之原則焉。其一：必使編製之時期，與提出之時期相距不遠。其二：必使編製之時期，與實施之時期，相距不遠。然則豫算當以何時編製，始能達此二目的耶？吾欲論其適當之時期，且一稽各國之制度。

英國之制 每歲於十月開閣議，由總理大臣演說來歲施政之方針，財政

總裁，則陳述來歲歲入計畫，遂依各部大臣之協議，決定編制預算之方針。各部依此方針，以編制一部之豫算，至十一月或十二月，送之財政總裁，財政總裁，集合而訂正之，遂以編成總預算。

日本之制 每歲最遲至五月末日，各部須製成歲出概算書，送之大藏大臣。司收入事務之官廳，則製成歲入概算書，亦於同時送之大藏大臣。大藏大臣，依此等概算書，以六月末日爲限，製成歲入歲出概算書，遂提

出於閣議。以七月十五爲限，由閣議決定來年歲出歲入之方針。各部依此方針，製成豫算經費要求書，以八月末日爲限，須咨送於大藏大臣。在『日俄戰爭』以前，十月總豫算即編成，今則大藏大臣之編成總豫算，例在十一月也。

由是觀之：英國總豫算之編成，率在於十二月，日本總豫算之編成，則在於十一月。而其提出，於國會之期，則英國例在二月，日本常在正月。

日本國會恆於十二月召集

集然召集後常休會至正月始開會議事，故預算常至正月始提出。

其編成之期，距提出之期，在兩月左右，彼此相同。

雖然就實際而論，英國有優於日本之點焉。蓋英國之編製豫算，始於十月，而成於十二月，其期間最長不過三月。日本之編製預算，始於五月，而成於十一月，其期間須六月有餘。而豫算之內容，多有根據最初之調查材料者，然則英國編製之期，與提出之期，實比日本爲較近，即其命中也亦較易，此就編製期與提出期之關係而論，英國實勝於日本也。

但日本或因財政機關不整備或因他種事情之阻礙，編製期間，不能不需六月以上，此則

非立法之符，不能執英國以相繩耳。又就其施行之關係論之，英國雖於二月提出，然總豫算之議決，常在八九月之交。若日本則例至三月末日，即可議定；是日本編製之期，與施行之期，實比英國爲較近，即其命中也亦較易。此又日本優於英國之點也。雖然，英國國會之議決豫算，實就歲出先議，大約豫算提出之後，經兩月左右，歲出即可議定，其遲至八九月始議決者；特歲入耳。歲入未豫定之先則用假豫算故其稽遲之弊，特歲入一部而已，此又不可不知也。

英日兩制，其得失既可鑒矣，然則吾國欲編製豫算，應於何時着手，何時編成耶？夫我國之國會，我既主張宜於三月一日開會，而於六月末日閉會，然則欲使編製之期，與提出之期接近，則總豫算之編成，宜以二月杪爲限；若英日之制，使其間生一月以上之間隔，則不足採也。編使欲製之期，與實施之期接近，則除特殊場合外，國會之議決豫算，宜限於六月杪；若英國之常延至年度開始後五六月，亦不足採也。凡斯二者，不過在選擇時日，皆極易解決之問題

，所稍費研究者，則編製之期間，應以若干月爲限耳。以理想論。編製之期間，以短爲妙，若英國之制，最爲可師；而在事實上，恐不易如願。據二十年公布之豫算章程，下級機關之編定第一級概算書，限於十一月三十日以前，送達主管機關，主管機關編定第二級概算書，則限於一月十五日以前，送達中央政治會議。中央政治會議，限於四月十五日以前，核定總概算書。國民政府之總豫算，限於五月十五以前提出立法院。（見原章程第四節）自第一級概算書送達主管機關，以至總豫算提出立法院，編製期間，亘六個半月，比之英國，長逾一倍以上。夫現在黨治之下，總豫算之提出，固無妨延至五月十五，若他日實施憲政，如上所擬，國會於三月一日，即將開會，此時豫算必須編成，萬不能遲至五月十五，始行提出也。竊嘗論之，我國幅員廣大，人口衆多，且歲出歲入，大部分在於各省，編製豫算之際，不獨應由各院部提出概算書，又應由各省區提出概算書，則其所需之時日，當非英國可比。竊謂憲政實施之後

，宜斟酌日本之制，以半年爲限。於八月末日，即宜令各院部各省區提出歲出概算書，同時財政部長，又宜令所屬各官廳編製豫算概算書，以九月末日爲限，財政部長即須編成歲出歲入概算書，提出於國務會議；由國務會議決定豫算方針之後，各院部再依此方針，編成經費要求書，最遲至十一月末日，即須咨送於財政部，財政部即據以編成總豫算，限於二月杪告成，似此庶足以善其事耳。

第四節 豫算之種類

豫算之分類，依學者之見解而異，茲就各國所通稱者，列舉之，以便說明其得失。

(一)總計豫算，與純計豫算 總計豫算云者，記載歲入總額之豫算也。純計豫算云者，於歲入總額中，除去徵收費，僅記載實收之額之豫算也。東西各國，在古代，人民納稅，大率多用實物，不用貨幣，故國家之財務行政，惟施行純

計預算，以欲行總計預算，實有種種不便也。今則文明各國，因貨幣使用之普及，皆施行總計預算。其在晚近，尙爲純計之預算者，惟大戰前德國聯邦中之威丁堡索遜曷仙，及十餘年前之中國而已。然則今世文明各國，何以舍純計預算而用總預算耶？此其中實有絕大之理由在焉。第一：用純計預算，則國家收入之總額，無由知之，從而人民負擔之總額，亦無由知之，於是各種稅目，其所取於民者，必偏倚而不公平，則租稅之系統，緣之而紊亂矣。第二：用純計預算，則一切租稅，其徵收費之多少，無從而知，即欲選擇財源，亦苦於無標準，例如某種租稅，其徵收費甚多，本應改良其稅法，或代以他財源，然因徵收費不明之故，欲事更革，其道無由；故雖明知其稅制之惡劣，亦不得不因陋就簡也。第三：用純計預算，則財政上之監督，幾無從施。蓋徵收費既不能知，則徵稅官吏，雖多方侵漁，亦難於發見，故中飽之弊，終無由革除也。純計預算，其弊如此，此今世東西列強，所以革而不用也。中國二十年公佈之預算

章程，幸已廢止純計豫算，而施行總計豫算，（見第五條）循此行之，可以知收支之真相矣。

（二）經常豫算與臨時豫算 經常豫算云者，記載常規的收支之豫算也。臨時豫算云者，記載變則的收支之豫算也。其在歐洲，當財政幼稚時代，普通政費，率以皇室財產之收入充之，惟非常之費，乃始徵收租稅，責人民以負擔，以故其所提出於國會者，惟臨時豫算而已，若經常豫算，則無須經國會之議決也。其後因立憲政治發達，臨時豫算，與經常豫算，乃始皆提出於國會，今則豫算之唯一而不可分，竟成爲政治上共通之原則矣。我國欲施行豫算，自必依此原則，以經常之收支，與臨時之收支，合而編成一豫算；所以然者，苟使其得以分離，不獨破豫算之統一而已，且使政府得以屬於經常門者，故編入臨時門，以蔽財政之真相，則其弊尤滋也。

（三）總豫算與各部預算 何謂總預算？記載其大體之豫算也。何謂各部預算？

詳記其細目之豫算也。稽各國之制，大率首列總豫算，而各部豫算，即附於其後。其在總豫算，雖分門列類，然極簡單明瞭，僅綜合各種收支之額而已。蓋爲便於國會之議定，故義取簡括，庶一見，而即知財政之全般也。至於各部豫算，其在歲出，則就各部經費區分之，而詳記其項目；其在歲入，則就各種財源區分之，而詳記其款額；蓋有此明細之表，可以知總豫算中所計畫之理由，故此種預算，或又稱之爲歲入歲出說明書，以其類於爲總豫算之說明也。我國當民國二年，財政部嘗編有豫算冊，其中即包含此二種豫算，近數年來，中央政府之預算式如何，尙未之見。他日憲政告成，欲實施豫算，關於此點，循二年前之方式行之，可無大過矣。

(四)特別預算 與一般會計分離，而爲獨立之收支者，名之曰特別會計。關於此等會計之豫算，則名之曰特別豫算。以學理論，特別會計苟雜出，財政上必蒙惡影響；蓋豫算之原則，各種會計，其經費例不許流通，故甲會計雖有餘，而不

能移以補乙會計之不足，於是編製豫算之際，不能不多算定其額，其究也遂以招歲出之膨脹，此特別豫算之弊也。雖然，特別豫算，雖不無缺點，然欲全廢止之，則又不能。蓋特殊之事業，常有必用特別之會計，始能善其事者，故特別會計，其自身雖有可議，而爲應特種之事業，其事又不可以已也。其須用特別會計之事業，約而舉之，可得三種：（一）爲應一時之目的而設者。如戰爭之經費，即屬此類，此種會計，日本所謂整理會計是也。（二）爲應特別之目的而設者，如辦理償還公債卹利事，即屬此類，此種會計，日本所謂資金會計是也。（三）其事業須繼續進行，而爲特別之支出，易使其事業發展，如鐵道事業，即屬此類。此種會計，日本所謂作業會計是也。中國以泱泱大國，特殊之事業，正自不少，則豫算制度，當必依日本之例，於一般會計之外，容許別設此等會計。二十年公布之豫算章程，雖無詳明之規定，然於普通會計之外，別設營業會計，即屬於特別會計之一種。蓋爲應特種事業之必要，正不能不開此變則也。

(五)追加預算 追加預算者，於總預算提出國會之後，爲補前所不足，或應新發生之事之豫算也。蓋未來之事，非事前所能逆料，苟發生於總豫算編成之後，自不能不爲追加豫算之提出。若夫豫算編成之期，與實施之期，相距稍遠，則追加豫算之疊出，尤無可避，以最初編成之豫算，其成爲明日黃花者，已不少也。雖然，追加豫算，苟無以限制之，則其弊又將間出焉。第一：緣追加豫算之作用，政府可借以隱蔽財政之真相。蓋遇歲出非常膨脹時，政府慮不得議會之承諾，不悉揭其額於總豫算，而留一部分以編成追加豫算，以朝三暮四之術行之，而議會遂爲所欺者，固往往而有也。第二：政府所新計畫之事業，因國會贊否之態度，尙不明瞭，故不揭於總豫算，俟稍一試探議會之意，然後以追加豫算行之，且於議會將屆閉會之時，其時國會反對政府之氣燄已衰，強弩之末，難穿魯縞，遂容易承認政府之要求者，又往往而有也。是故追加豫算之提出，必不可無以限制之。稽諸日本，其會計法第五條第二項，規定『除必要不

可缺之經費，及基於法律又契約的經費，生不足之場合外，不得提出追加豫算。一此等限制，最爲得宜。而民國三年所製定之會計法已師日本之制，對於追加豫算，設有此等限制。即二十年公布之豫算章程，對於追加豫算，亦以本於法令或契約所不可免之經費爲限，（見第三十二條）關於此點，吾無問然矣。

爲濟總豫算之窮，必令政府得提出追加豫算，斯固然矣。顧稽諸各國之制，所謂追加豫算者，其種類不一，我國欲以此權予政府，應令其得提出具何性質的追加豫算，此又豫算制度上一應討論之問題也。今試述各種追加預算之性質，而後論我國應採之制度焉。

(A) 補充豫算與信任豫算 其在英國，追加豫算之種類有二：一曰補充豫算

Supplementary Estimates 一曰信任豫算 Votes of Credit or Vote of Confidence 補

充豫算云者，其所計畫之事，豫算時期，與執行時期相近，故須爲詳明之分科，指示各項費目之用途，而國會對之，得爲分科之議定，而非爲總額之議定。

若信任豫算則不然；所謂信任預算者，其所計畫之事，與執行時期相遠，故不能分列科目，一一指示其用途，國會對之，但爲總額之議定，至經費如何支用，一任當局之調劑，此所以有信任預算之名也。英國之追加預算，雖包含此二種，然在補充豫算，則歲歲提出，至於信任預算，惟戰時之軍事費，始用此種追加預算，若在平时，則罕見提出也。然則我國之追加預算，亦許其兩種並行否耶？吾以爲屬於補充豫算者，則宜許政府提出，若信任預算，則宜絕對禁止之，今試述其理由：第一：國會議定預算，當爲分科之議定，而不可爲總額之議定，此爲立憲政治之原則。此種原則，無論何種豫算，皆適用之，若謂其爲追加預算，即可破此原則，則政府所計畫之事，慮其內容易遭國會所指摘者，必常假途於追加預算，於是國會之監督財政權，遂大受其侵蝕矣。第二：英國之信任豫算，僅適用於軍事豫算，則他種豫算，不能用此種編製法可知。夫軍事費之性質，雖宜許其融通，然英國之豫算制度，凡海陸軍費，許其爲科目之

流用，既許科目流用，已足以濟其窮。我國軍事費途，亦許其科目流用足矣，若並分科而無之，使國會不知其內容，則濫費之弊，又何從防遏之耶。執是以觀，則所謂信任豫算者，不宜許政府提出，其理甚明。

今在黨治之下，尙無國會，故二十年公布之豫算章程，關於此點，無所規定；他日實施憲政，當不可無以補其缺耳。

(B) 補充豫算與修正豫算 追加豫算之種類，於上舉二項之外，又有所謂修正豫算者焉。其採用此項豫算者，則意大利是也。意大利之會計法第二十七條，規定每歲七月，次年度之豫算案，與現年度之豫算修正案，當同提出。所謂修正豫算者，即前會期議定之豫算，因時勢之變遷，其中多扞格之處，乃取而訂正之，此種豫算之範圍，特取總豫算中應修正之處另編成一案而已。語其性質，則爲離於總豫算之一種追加豫算，而非修正之總豫算也。意大利因有此制，故通常之追加豫算，比他國爲少。然則我國之追加豫算，亦須於補充豫算之外，

再有此種預算耶？竊謂修正預算之制，不過形式上可使預算與決算，易趨一致而已，語其實際，殊無所裨。蓋總豫算議定後：苟因時勢變遷，而有所扞格，自可依『科目流用』，『預備金支出』『緊急之財政處分』『發行短期國庫券』等法，以濟其窮。若修正豫算之提出，乃在下期之議會，非在前期之議會，而以上所主張之會計年度論之，當斯之時，年度已將告終，議定之後，有成爲明日黃花而已，於已往扞格之處，何所裨耶。追加豫算之利，在能濟未來之事之窮，非能濟已往之事之窮。既無所裨，則此種豫算名目，當取消之，毋使政府之徒滋勞費也。二十年公布之預算章程，無此名目，他日實施憲政，關於此點，率由舊章可矣，無須畫蛇添足也。

(C) 第一追加豫算與第二追加豫算 追加豫算之提出，有屬於次年度之豫算者；有屬於現年度之豫算者；其提出在會計年度未開始之前者，則屬於次年度。其提出在會計年度開始之後者，則屬於現年度。屬於次年度者，支出之期稍寬，國會得從容以討論，自不易釀他弊。若夫屬於現年度者，支出之期甚逼，政

府因得促國會以從速議決，而國會以不及詳細審查，遂爲政府所欺者，往往而有之，故對於此種豫算，亟宜注意焉。其在英國，以此二者性質之異，故對於屬於現年度者，名之曰『第一追加豫算』，屬於次年度者，名之曰『第二追加豫算』，其附以此種名目，所以促國會之注意也。然則我國之追加豫算，此二者亦可並用耶？其在第二追加豫算，當然許政府提出，無俟詳論。若夫第一追加豫算，其提出之時期，乃在下期之議會，而當會計年度將終之時，就此點而觀，有類意大利之修正豫算。雖然，有其相異之點焉。即意大利之修正豫算，乃對於前議會之總豫算，修正其扞格之處。而第一追加豫算，乃爲應未來之事而編成者。故詰其性質，則修正豫算，乃以謀濟已往之事之窮，意大利之修正豫算中，亦有意大利之修正豫算中者，然此一部分，自可提出第一追加豫算，何必與應已往之事者混合，以編成修正豫算耶，而第一追加豫算，則以謀濟未來之事之窮，已往之窮，非追加豫算所能補救，故其制不足採，未來之窮，則爲追加豫算所能補救，故其法實可用，然則第二追加豫算，與第一追加豫算，皆當令政府

得以提出，其理甚明。

今日尙在黨治之下，故二十年之豫算章程，關於此點，無所規定。他日國會召集，苟予政府以此權，必當以明文規定之。

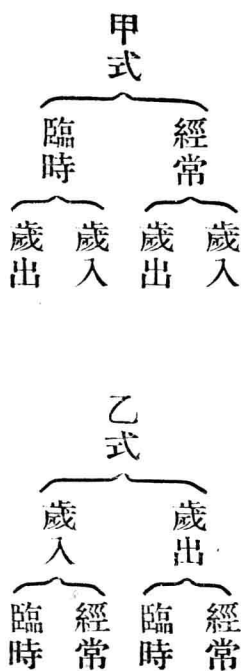
第五節 豫算之形式

豫算之形式，亦因國而異，茲舉其重要之點，以討論其得失焉。

(一)應列歲出於前乎？抑應列歲入於前乎？嘗稽各國豫算式，有先列歲出而後列歲入者，如德意志法蘭西是也。有先列歲入而後列歲出者，如英吉利意大利奧大利匈牙利普魯士巴威倫索遜威丁堡巴丁曷仙日本是也。先列歲出制之理由：謂國家財政，先計出而後制入，故應以歲出列前，而以歲入列後。雖然，就實際而論，歲入之項目少，而歲出之項目多，苟先歲出而後歲入，實不便於檢閱財政之內容。故多數之國，皆以歲入列前，而以歲出列後。即我國宣統三年之豫算冊，及民國二年之豫算冊，與二十年之豫算章程，亦皆先列歲入而後

列歲出，今後之豫算式，關於此點，率由舊章可矣，無取紛更也。

(二)應列歲入歲出於經常臨時之下乎？抑應列經常臨時於歲入歲出之下乎？嘗稽各國之制，有列歲入歲出於經常臨時之下者，如法國是也。有列經常臨時於歲入歲出之下者，如英國日本是也。今揭其式如下。



以上二式，吾以爲乙式實勝於甲式，蓋在乙式，不特易於檢查財政之內容，且屬經常之類，與屬臨時之類，政府亦不易故爲變置，以亂國會之耳目。我國宣統三年民國二年之豫算冊，及民國十八年各省之豫算書，皆採乙式，今後亦沿而用之可耳。

第六節 豫算之分科

豫算之內容，必分科目，然其分科之疏密，因時而異；亦因國而異。其在法國：當拿破崙時代，國會對於豫算，僅能對全體表示其贊否，不能議及於細目，以故其分科甚疎，坐是財政之真相，幾無由知，而議會之監督權，亦歸於有名無實。其後伴立憲政治之進步，議會權力之擴張，分科之程度，遂由粗疎而趨於精密。今試稽各國豫算之科目，其在英國，其數約百數十，普魯士則約三百，奧大利則約四百四五十，法蘭西及日本則約七百左右，意大利則達九百以上，其數之多如此，則其分科之密，亦可見矣。雖然，豫算之分科，苟失之粗疎，固無由知財政之真象，若過於細密，則又徒增勞費，而於事實毫無所裨，故分科之程度，當求至於適當而止，正不必以多爲貴也。

歲出之分科，其法有二：一爲『縱分法』二爲『橫分法』，縱分法云者，就各部所管之經費而分之也。橫分法云者，就各種經費之目的，而分之也。稽各國之制

，大抵欸之一級，由縱分法分之；而項以下之級，則由橫分法分之。我國二十
 年之豫算章程，雖未載此種豫算式，然二年所編之預算冊，則依此次序以分科
 ，今後憲政中興，可依成法行之，正無須更張耳。今揭其式如下：

第一款 陸軍部	
第一項 薪俸餉乾	
第二項 辦公	
第三項 雜支	
第二款 陸軍第一師	
第一項 薪俸餉乾	
第二項 辦公	
第三項 雜支	

分科之階級，各國又有多少之不同。其在日本：

於每部 歲出以 每類 歲入以財源
 部分 之性質分

中，其科目分爲三級，即第一級爲款，第二級爲項，第三級爲目，而在我國，宣統三年之豫算式，則分爲三級，民國二年之豫算式，則分爲二級，民國十九年之豫算式，又分爲四級，今揭三式如下：

宣統三年分科式各省之部

民國二年分科式各省之部

民國十九年分科式

第一類 解款	明說	第一 款	第一項 崇陵工程	第二 款	第一項 解還
	工程解款	第一目 工崇陵	解還洋款	第一目 英俄德法四國借款
					第二目 抵還關捐無着之四國借款
上 係 錄 廣 東 豫 算					

類 別 款 項 別	第二類 內務部所管	第一款 民政長署經費	第一項 俸給	第二項 辦公	第三項 雜費	第二款 所管各道觀察經費
上 係 錄 雲 南 豫 算						

第一款 本機關經費	第一項 俸給費	第一目 俸薪	第一節 特任官俸	第二節 簡任官俸	第三節 薦任官俸	第四節 委任官俸	第五節 聘任官俸	第六節 僱員薪
-----------	---------	--------	----------	----------	----------	----------	----------	---------

上 錄 十 九 年 試 辦 預 算 章 程 第 二 號 預 算 書 歲 出 科 目 細 則

第二項 磅款	解還	第三目 還滙豐銀行原
	第四目 洋滙	借三海工程款 豐款
第一目 不磅	數價	

節 一

第一項 俸給	第二項 辦公	第三項 雜費
-----------	-----------	-----------

節 一

附註：就形式上觀之，十九年之款似等於宣三民二之類，但十九年試辦預算章程，國家出分為黨務費，國務費軍務費等，則款之一級，當在某費之下；即某費之中，其科目尚有四級，該章程極疎畧，各項收支尚未有固定劃一之預算式也。

以上三式，今後應採何式而行耶？問嘗論之：預算之分科，級數太多，則病勞費，而級數太少，則又難知財政之內容，大抵一類之中，區以三級，則不失之繁，亦不失之簡，最為得宜。日本之制，即三級制也。我國民國二年之式，僅為二級，病太疎略，民國十九年之式，共分四級，病太瑣碎，而宣統三年之式，雖用三級制，而排列區分之法，則未得宜，今後沿用其三級之制，而改良其配置之法，斯則可以行之而漸少弊耳。

一類之中，用三級制矣，然於此又有一應研究之問題焉，即預算之原則，各科經費，例不許流用，然則此三級者，果皆不許流用耶？吾以為款項以上之經

費，苟許其得挪用，則將紊財政之秩序，故以禁止流用爲得宜。若目之經費，則其細已甚，許其有無相通，不特無害，而且有利，日本之制，項以上之分科，謂之立法分科，例禁流用，目之分科，謂之行政分科，例許流用，實爲斟酌得宜。我國關於科目流用之限制，亦師日本之制可耳。

第四章 預算之議定

第一節 預算提出之時期

預算之提出，以早爲宜乎？抑以遲爲宜乎？以理想言，宜遲於提出，俾與實施之期接近，則預算之內容，始與事實相應，而不至有成爲陳腐之虞。雖然，對於實施之期而言，固以遲提出爲貴，若國會一開會，又以早提出爲貴，而不以遲提出爲貴也。蓋預算之理想，在使國會將屆閉會之期，即能議決，以國會閉會之期，即接年度開始之期，必能於未閉會之先議決，斯年度開始後，預算

始得實施也。然國會之議決豫算，非能定於俄頃，必須假以時日，是故政府之提出預算，苟不在國會開會之初，而在開會後一二月，則因討論審查之時間無多，迄於會計年度之開始，豫算尙未議決者，必往往而有。誠如是也，則預算上所請事前議決之原則，不能適用矣。故欲使預算之議定，常在會計年度開始前，則對於政府之提出預算，必不可不限以一定之時間。而稽諸他國，固已有行之者，日本之會計法第五條，規定豫算之提出，須在國會集會之始期，斯即可師之法也。

但日本國會之開始期，常在於年杪，通常開會後即休會，來歲正月始開會議事焉，於是其豫算之提出，亦常在正月，故實際乃於國會議事之始提出，非於國會集會之始提出也。

故吾以爲中國每歲之預算，當限於國會開會後三日內，即須提出。若遇內閣更迭

或其他事變時則可以展期 蓋有此限制，第一：可使豫算之議決，常在年度開始前，則豫算之

効力，得完全亘及於一年，而不至縮短其支配之期限。第二：豫算得於事前議決，則年度開始後，政府之政策，即得現於事實上，斯一國之政治，容易進步。基此二理由，故吾以爲此等限制，實爲維持預算上一必要之手段，而北京政

府時代之會計法，關於此點，無所規定，實一缺點，二十年之預算章程，雖限於五月十五以前，提出立法院，然此實黨治時代之辦法，他日國會召集，其時期即不適用。竊意將來憲政實施之後，其提出國會之時期，當不可不加以上述之限制也。

第二節 預算議定之範圍

國會有議定預算之權，此爲立憲政治之原則，凡屬立憲之國，無不以此權予諸國會也。顧預算必由國會議定，雖爲各國之所同，而各國國會之議定預算，其權限廣狹之相去，常判若天淵。而緣其權限廣狹之殊，利弊亦於以分焉。故國會議定權之範圍，又預算制度上一應研究之問題也，請得進而論之。

（甲）議定歲入 歲入之議定，將採用『永久法律制度』乎？抑採用『預算法律制度』乎？所謂永久法律制度者，其歲入中之若干款，前既以法律定之，則政府所提出之預算案，雖列其科目，然實以供與歲出對照而已，非以求議會之承

諾也。故增加之豫算案，雖不成立，而政府仍可依舊日之制度，以求得財源，英美德日諸國，即採此制度者也。若夫預算法律制度，則關於一歲收入之款目，政府悉須編成豫算法律，以求國會之協贊，苟預算案不成立，則一切租稅，及其他收入，皆不能徵收，而政府之財源，立見枯竭，法蘭西與比利時，即採用此制度者也。夫法比之制，足以牽制政府，使其稍有所需，即須召集國會，以求其協贊，此在國是未定之國，其政府不樂受監督，常惰於召集國會，以此箝制之，斯誠絕好之武器也。雖然，其在今日，苟非立憲國，則並國會而無之，安有召集開會之事。若既爲立憲國矣，則必以每歲召集國會之事，載之憲法，政府而不召集國會，是推翻憲政之根本，自可據憲法以科其罪，初不必別假議決豫算之事，以相箝制也。而由此制度，則有大足爲政治上之魔障者，蓋豫算與稅法，本屬兩事，政府關於歲入之豫算，不過預計其收入之多少耳。而其收入之數，則根據於稅法，使其數而與前年度相同耶？則前此既爲法律之所許

，今乃欲反對之，其理安在。若不欲反對之，則又何必多此一番之協議，以虛費議會中有用之光陰也。使其數而議增加耶？討論之後，謂其增加之非必要，斯則有理之可言矣。若因反對今歲之增加，並欲取消已往之成法，是意氣之作用而已，無理之可言也。法比之制，衡以理論，實不可通。故英美德日諸國，其歲入之中，遂劃出有所謂永久性質的收入者，不必歲歲經國會之議決，今試將此等收入，揭之於左。

(一)英國 英國一般之收入，皆不必逐歲議定，苟非至變更稅法，或其他收入法則其施行之效力，無有窮期。惟『茶稅』及『砂糖稅』所得稅，與會計年度同期限，歲歲必經國會之議決。

(二)日本 日本一切之收入，皆不必歲歲經國會議定：苟非至變更稅法，或他收入法則其施行之效力，無有窮期。

(三)美國 美國一切之收入，其有永久之性質，亦與日本同。其效力之繼續

，至變更稅法，或其他收入法爲限。

(四)德國。德國之收入，其有永久性性質者，範圍甚狹，惟郵政之收入，有永久性性質，不必歲歲求國會之協贊。

以上各國，其永久歲入範圍之廣狹，雖有不同，要之其有這種歲入，不必歲

歲經國會之議定，則一也。然則英美日本諸國，德國此種歲入太少，姑且勿論其歲入所以多具

永久之性質者何也？第一：租稅制度，無歲歲變更之必要。故政府每歲提出豫

算案，固必列各項收入，以供國會參攷，然使悉議變更其稅法，則非徒無益，

而又害之。如官業及他項收入，亦無歲歲變更其法之必要，此歲入所以多具永久性性質之原因一也。第二：

租稅制度，與國民經濟，有密切之關係，苟歲歲變更稅法，經濟界必常受其打

擊，則其阻礙一國產業之進步，實屬不少，此歲入所以多具永久性性質之原因二

也。第三：此等歲入，其初皆嘗經國會之議決，今雖繼續其效力，使不與會計

年度同期限，其於國會之權力，非有所損，特以省無益之勞而已。此歲入所以

多具永久性質之原因三也。第四：此等歲入，既無歲歲討論之必要，則節省此有用之時間，使爲議員者，得移之以用於立法事業，實一舉而兩利存焉，此歲入所以多具永久性質之原因四也。積此諸原因，故英美日本等國，其歲入之大部分，率具永久性質，惟每歲之豫算，使其收入悉仍舊貫，必有收支不適合之患，於是始變更若干種，以求國會之議決，然其變更之原因，由收支不適合而起，非此種收入之性質，必須變更也。故中國之『豫算制度』，竊以爲宜倣美日之制，一切收入，皆不必與『會計年度』同期限，其有必需變更者，限於下列二種之情形：其一：則歲入不副歲出，乃始變更數種，以求收支之適合。其二：則遇稅法必須改正時，乃始由稅法之變更，延及豫算之變更。舍此以外，則宜使其收入之效力，具有永久之性質，不必歲歲予國會以議定之權也。

(乙)議定歲出。歲出之議定，將依『議定一部經費制度』乎？抑依『議定全部經費制度』乎？議定一部經費制度者，政府所提出之歲出豫算，國會所得削減

廢除者，僅限於一部分，若其有特殊性質之經費，國會不得輕議而更動之；英、美、日本及舊德意志諸國，即採此制度者也。若議定全部經費制度，則一切歲出之款，國會皆得以意爲取舍，而削減廢除之，法蘭西及比利時，即採此制度者也。夫法比之制，足以拊制政府，使其必得國會之信任，而後一切歲出之豫算，始得以通過，使政府而失國會之歡心也，將不能爲一文之開銷，此種手段，可以制政府之死命，誠爲保障民權之利器。雖然，國會而反對政府，自可提出不信任案，以促內閣之更迭，若國家生存必要之經費，多有根據從前之法律，而與現內閣之政策無關，並是而否決之，是非反對現內閣，實反對國家之生存也。法比之制，其不可爲訓，章章明甚。故英美日及舊德意志等國，其歲出之中，凡與來年度政策無關之經費，特揭以備對照而已，而不予國會以有修正之權也。此等經費，今揭之如下：

(A) 英國 英國此等歲出，約有六種：(1) 公債母利。(2) 王室經費。(3)

年金及恩給。(4)若干獨立官廳之經費及俸給。(5)審判廳經費。(6)外交官俸給及年金。

(B)美國 美國此等歲出，約有五種：(1)政務官以外的官俸。(2)選舉監督官及關稅官吏之俸給酬金。(3)政府補助金。(4)誤取返還金。如徵收逾額，及由過失之收入，皆當返還者 (5)由政府補助金。如公債之母利，河川港灣燈台要塞等之修繕海軍軍人之俸給勞金等。

(C)大戰前之德國 德國此等歲出，約有四種：(1)公債母利。(2)由永久性質的法律所設之官廳營造物經費。(3)有永久地位官吏之俸給。(4)陸軍經費，其豫算之效力，繼續至七年。

(D)日本 日本此等歲出，約有二十八種：(1)文武官俸給，及文武退職官賜金。(2)陸海軍經費，憲兵費。(3)屯田兵費，賞勳金，及褒賞金。(4)由外國條約及約束之支出。(5)各廳之廳費及經常修繕費。此五種。即日本憲法所謂基於大權之歲出者(1)帝國議會經費。(2)裁判所及會計

檢察院經費。(3)恩給扶助料罷役恤金，及死傷手當。即恤金(4)徵兵費。

(5)徵稅費。(6)囚徒費。(7)遞信事業及航路標識費。(8)內外國破難

船費。(9)沖澗縣小笠原島地方費。(10)備荒儲蓄。(11)北海道土地賣出

及買入代。代即代價也(12)恩賞及救助費。此十二種。即日本憲法所謂由法律

結果之歲出者。(1)神社費。(2)公債利息，及支拂手數料。(3)由既定

有效力的命令，每歲付與各地方之公共工事補助費，及警察費，聯帶支辦

金。(4)沖澗縣諸祿。(5)由既定的有效力命令，付與航運鐵道製造，殖

產會社，醫院，學校，之補助金，及利息保證。(6)雇外國人之俸給恩給

手當。(7)法律上之賠償及訴訟費。(8)諸返還金。(9)國庫存金辦理費

(10)存款利息。(11)既定約的土地家產租借金。此十一種，即日本憲法所

謂屬法律上政府的義務之歲出者。

以上各項，皆一經國會議決，雖會計年度告終，尙有繼續之效力，不必歲歲

議定者也。此等歲出，就其性質而區別之，可以分爲三種：一曰恆久費。其效

力之進行，絕無期限，殆含有永久之性質如：官廳經費，官吏俸祿等是也。其他

之效力進行無限期者亦屬此類 二曰繼續費。其豫算之效力，繼續至事業完成爲限。例如：償還

公債母利等費，苟未至償清，其效力尙繼續有效。又如大工作之費，其事須若

千年始完成，苟未至完成之時，其效力亦尙繼續有效也。此層上舉數國，雖多未有

此率如 三曰定限費。此等經費，其預算之效力，雖不與會計年度同告終，然有一

定之期限，如舊德國之陸軍費，其豫算以七年爲限是也。然則此等歲出之效力

，何以不必與會計年度同其期限耶？蓋此等經費，苟使其歲歲必經國會議定，

則將貽國家以種種之不利，今試舉其不利之點：第一：此等歲出，有與國家之

信用有關者；如償還公債之事，使會計年度一告終，而歲出失其效力，債務可

不履行，則國家之信用墜地矣。而况乎人民可以提起訴訟，仍不許政府之不履

行也。第二：此等歲出，有與國家之法律有關者，如法律上之賠償費，使會計

年度告終，而前歲預算所規定者，卽失其效力，則國家之法律，從而破壞矣。

第三：此等歲出，有與國家之生存有關者，如官廳費用，使會計年度告終，而前歲預算所規定者，卽失其效力，則一切行政，將因之而停止矣。第四：此等歲出，有與國家之外交有關者，如由條約支出之經費，使會計年度告終，而前歲預算所規定者，卽失其效力，則將惹起外國之抗議，而國家對外之信用，亦掃地以盡矣。第五：此等歲出，有與官吏之服務有關者，如官吏俸祿，使會計年度告終，而前歲預算所規定者，卽失其效力，則爲官吏者，不知來歲之俸祿，能否如前，雖在位而日抱不安之念，則職務必因之而廢弛矣。第六：此等歲出，有與舉事之成敗有關者，如事業繼續費，使會計年度告終，而前歲預算所規定者，卽失其效力，則事業必廢於半途，而前功盡棄矣。第七：此等歲出，有與國家之文化有關者，如學校之維持費，補助費，使會計年度告終，而前歲預算所規定者，卽失其效力，則學校必歸倒閉，而人才無由養成，文明難以進

步矣。執是以觀，則知此等效力超乎會計年度之歲出，實爲事實上之所不可少。然則中國之預算制度，於普通歲出之外，必不可無所謂『恆久費』『繼續費』『定限費』者，雖其範圍不必與他國相同，而事實所必要者，則不可不明爲規定之。要之，凡與現在施政方針無關者，即當列入此範圍，而不必歲歲勞國會之討論也。

吾所主張國會之議定預算，其權限應止於此，不及此限度不可，逾此限度亦不可也。

今日尙在黨治時代，故二十年之預算章程，對此兩點，無所規定。若他日憲政告成，國會召集，則議定預算之權限，在法律上必不可無所規定也。

第三節 豫算議定之方法

預算由國會議定，此各國之所同也。雖然，問其由何道以議定，則其方法各異，而利弊亦攸分；欲求有利無弊，則關於議定之法，正不能不知所別擇也。

今試舉關於議定上諸問題，而論我國所應採之法焉。

(一)將由多次議定乎？抑由一次議定乎？由多次議定者，如英吉利比利時是也。由一次議定者，如英比以外諸立憲國是也。其在英國，因預算提出之期，與年度開始之期，相隔不過兩月，勢不能以一次議定，故通常先議決歲出，旋即編製歲入假預算，求國會之議定。而國會之議定假預算，大率有二次：一在三月，一在六月，至八九月而歲入全部乃議定；故英國之議定歲入預算，凡需三次焉。至於比利時，則就歲入先議定，若歲出之預算，則依十二個月區分之，總歲出豫算未議定之前，每月以一月分之假豫算，求國會議定，通常總歲出之議定，在年度開始後半年，故比國之議定歲出豫算，凡需六次焉。而就英比之制批評之，則其優點有二：第一：因分數次議定，則預算之內容，率與事實相應，而不至成爲陳腐；故豫算與決算，易於吻合。第二：因分數次議定，則豫算不成立之事，自不多見。就令總預算不成立，然其適用假預算者，已有半年

，則其由預算不成立而生之困難，亦大殺減其程度。雖然，此制雖有優點，而亦有缺點，今試揭其缺點之所在：第一：由多次議定，則歲計之始終，將失統一之精神，而緣費目首尾參差，必至亂及行政上之秩序。第二：一二月之假預算，國會不能爲極端之反對，從而政府得以非國會所樂承認者，強之以承認。於是國會之監督財政權，遂於不知不覺之中，時爲政府所侵蝕。由是觀之：英比之制，弊之與利，足以相消。而在我國，現所患者，則政府之財務行政，絕無條理，若預算而分數次議定，益無整齊劃一之一日，則我國而採用英比之制，弊實餘於利。况英比之國會，其會期甚長，故能分數次以議定，若我國十三年以前之國會，其會期僅四月，今後重行召集，亦未必延長，苟僅以四月爲期，甯有分數次議定之餘地耶。故我國之議定預算，當斷然採一次議定之制，萬不能採多次議定之制也。

(二)將爲總額之議定乎？抑爲分科之議定乎？其在法國，當拿破崙第一及拿破

審第三時代，國會對於預算，但能爲總額之議定，而不能爲分科之議定，今則凡屬立憲國，其國會之議決預算，皆得逐科而表示其贊否，不僅得就總額而表示其贊否也。然則總額的議定，與分科的議定，果孰爲優？欲問此二者之孰優，則當先知豫算分科之由來。豫算之所以必須分科，其目的有三：其一爲憲法上之目的。國會依據憲法，本有監督財政之權，然使豫算而不分科，或分科而不詳明，則國會因不知財政之內容，其監督之權，將無從行使，故其憲法上之權利，必歸於有名無實。以是而言立憲，此奈格斯特所謂『皮相的立憲主義』也。Schein Constitutionalismus 是故欲達憲法上之目的，必使豫算之編製，分科詳明，俾國會得以洞知財政之真相。然苟不得分科以議定，則其監督財政權，仍難充分行使，故從憲法上起見，國會之議定預算，當使爲分科的議定；而不可爲總額的議定也。其二爲政治上之目的，豫算之內容，不徒爲財政之縮影，亦爲政治之縮影，蓋豫算之歲出方面，關係大政之方針，分科粗疎之弊，不獨可以

蔽·財·政·上·之·缺·點·，·又·可·以·蔽·政·治·上·之·缺·點·也·。·故·欲·使·政·治·上·之·缺·點·，·無·所·遁·形·。·必·使·豫·算·爲·詳·明·之·分·科·，·而·又·得·逐·科·以·議·定·之·，·始·能·矯·不·良·者·以·卽·於·良·。·則·從·政·治·上·起·見·，·國·會·之·議·定·豫·算·，·又·當·爲·分·科·的·議·定·，·而·不·可·爲·總·額·的·議·定·也·。·其·三·爲·行·政·上·之·目·的·。·國·家·庶·政·，·各·有·應·需·之·經·費·，·而·動·用·經·費·，·各·有·應·守·之·範·圍·，·若·豫·算·之·分·科·粗·疎·，·則·政·府·卽·可·任·意·支·出·，·其·究·也·不·特·費·途·錯·亂·，·且·輕·重·緩·急·之·序·，·必·緣·之·而·紊·，·此·皆·必·至·之·勢·也·。·爲·防·此·等·流·弊·，·必·使·爲·精·細·之·分·科·，·斯·費·途·明·晰·，·政·府·不·能·挹·彼·注·茲·，·以·亂·行·政·上·之·秩·序·。·雖·分·科·程·度·，·苟·太·縝·密·，·將·生·經·費·膨·脹·之·弊·。·然·定·有·限·度·，·使·不·失·之·粗·疎·，·亦·不·過·於·縝·密·，·則·此·等·分·科·，·實·爲·保·障·行·政·秩·序·上·一·必·要·之·手·段·。·顧·政·府·雖·分·科·以·表·示·之·，·若·議·會·不·能·分·科·以·議·定·，·則·此·種·保·障·，·仍·不·能·完·全·達·其·目·的·。·故·從·行·政·上·起·見·，·國·會·之·議·定·豫·算·，·又·當·爲·分·科·的·議·定·，·而·不·可·爲·總·額·的·議·定·也·。·基·此·三·理·由·，·故·國·會·之·議·定·豫·算·，·必·分·科·議·定·，·遂·爲·立·憲·國·之·通·則·。·我·國·誠·欲·施·行·立·憲·政·治·，

自必遵此通則，予國會以分科議定之權，此不易之理，毫無斟酌之餘地也。

(三) 審查豫算，將用全院委員制乎？抑用一部委員制乎？ 全院委員制者，合

全體議員，以組織豫算委員會，英國之下院，即採用此制也。一部委員制者，僅用一部分議員，以組織豫算委員會，法普及日本，皆採用此制也。其在英國，雖合全院議員，以組織委員會，然有所主張者，皆各黨優秀之分子，若一般議員，雖有出席發言之權，然無有聽者，故亦皆不樂有所主張，惟聽各領袖之協定而已，以故能收其利，而不受其害。若在他國，無英國之良習慣，苟強倣之，則必發生二弊：其一：則發言盈庭，各執所見，欲折衷龐雜之意思，以成一意思，則必失之支離，而不能整齊劃一。其二：則議論既多，所費之時間亦多，徒使一切議事之進行，皆受其妨礙。故在意大利強倣此制，其弊遂疊出焉。我國無憲政之經驗，尤不宜輕為笑顰，故關於豫算之審查，當採一部委員制，而不能採全院委員制也。

(四)預算委員會，將由抽籤以組織之乎？抑由選舉以組織之乎？等是用一部委員制，而此等委員，有由抽籤定之者，如法國是也。有由選舉定之者，如普魯士及日本是也。法國之制，其下院全體議員，分爲十一部，由抽籤定之，每部出委員三人，亦由抽籤定之，此由抽籤之法，以組織預算委員會者也。至於普魯士，則其下院議員，分爲七部，由各部選出委員。日本亦做普制，其下院選舉委員六十三人，上院選舉委員四十五人。此由選舉之法，以組織預算委員會者也。抽籤之法，不問賢愚，只聽命數，有類兒戲，絕無理由。我國之預算委員會，當由選舉組織之，萬不能由抽籤組織之也。

如上所述，議定預算方法，大略定矣。然尙有一應研究之問題焉：則委員會之審查預算，應否限以時日是也。英比兩國，其總預算之議定，在於年度開始後，今已成爲慣例，自無限制時日之必要。若在日本，因採年度前議定之原則，委員會之審查預算，限於二十一日之內，必提出於本會議。中國之制，我上

所主張，亦擬採事前議定之原則，自不能無時日之限制。而十三年以前之議院法，既規定委員會審查預算，限於三十日內提出報告，其期較日本稍寬舒，他日苟召集國會，循此行之，當可以無大過耳。

第四節 將來國會兩院關於豫算案之權限

各國國會，關於豫算案之議定權，率崎重於下院，雖其崎重之處，不必同其範圍，要之國法所賦予下院之權限，比上院為較優，此則一般立憲國之所同也。惟瑞士無所崎重中國現無國會，將來採何制度，今固未能斷言。然十三年以前，既採

兩院制，今後慮未必能有所變更。假定他日召集國會，仍分為衆議院與參議院，則關於議定預算之權限，應否有所畸重，實為國會制度與豫算制度上一應研究之大問題。而此大問題中，又包含有若干小問題焉，吾且以次論之。

(一) 預算案應否先提出於衆議院，兩院關於預算案之關係，惟瑞士依輪流之法，第一年先提出於甲院者，第二年則先提出於乙院，此外立憲國，其下院皆

有先議權。溯下院先議權之發生，實肇始於英國。英國所以創此制，初非出於偶然也，實有種種理由在焉。第一：英國上院，實由貴族組織而成，惟下院始爲人民真正之代表。而在上世，君主常惰於召集民選之議院。故爲保障國民之權利起見，以先議權予諸下院，實可以防國王與貴族院，狼狽爲奸，而遲於召集下院。此其應有先議權之理由一也。第二：英國上院，既由貴族組織而成，與人民無密切之關係，而豫算案爲課人民之負擔，必使民選之議院，有先議之權，始能詳核其用途，以防政費濫費之弊，此其應有先議權之理由二也。第三：國家一歲議案，其與人民有利害密切之關係者，率在於財政案，若預算則尤其最重大者也。而其討論審議之時間，非數日即能了結，使不明予一院以先議權，則兩院必競求先議此案，於是上院與下院，將常惹起紛爭焉。既承認須予一院以先議權，則與其予諸與人民疎遠之上院，不如予諸與人民接近之下院，此其應有先議權之理由三也。第四：政府一歲提出之議案，其最易受國會之反對

者，其如豫算案。使不以先議權予下院，則政府欲使其議案易於通過，必常先提出於上院，以兩院反抗政府之程度，上院不如下院之強也。故欲防政府之利用上院，又必以先議權予諸下院，此其應有先議權之理由四也。此四種理由，實爲英國下院獲得先議權之原因。然則此等理由，亦可持之以律中國耶？今試爲批評之。第一種理由，其在英國，今雖成爲歷史上之矧石，若在中國，則爲投時之利器，蓋中國現在，而未實施憲政，他日卽召集國會，然政府忌視民選議院之心理，未易頃刻剷除。以此權予衆議院，實可以爲保障召集開會之武器也。至於第二種理由，亦不惟可施於英國，而又可施於中國，中國今後之上院，雖末知其組織如何，然與人民關係，其密切之程度，當不能逾以前之參議院。而以前之參議院議員，雖非貴族之議員，除由蒙古西藏青海選出者外而爲選舉之議員，然實由地方團體所選舉，而非有人民直接所選舉，其與人民之關係，究不若衆議院員之密切；由此種論據，施諸中國，理亦極強。若夫第三第四之理由，實以第

二理由爲前提，第二理由既適用，則第三第四之理由，亦當然適用。故我以爲國家每歲預算案，必先提出於衆議院，蓋欲保障人民之利益，豫弭兩院之紛爭，皆當以是規定之，不得謂爲效顰他國也。

(二)先議權之行使，應否加以時間之限制，衆議院之得先議定豫算，或者以爲是特時間之問題，非有特別之權利，而不知此中有絕大之作用存焉。蓋在普通財政案，因無重大之關係，衆議院自能迅速議定，卽移之參議院。若在豫算案，衆議院所採議定之方針，苟慮遭參議院之反對，則彼可遷延其議決之期間，俟將屆閉會之時，始移交參議院，參議院既逼於時間，不能從容以討論，自不得不屈從衆議院之議。故先議與後議，從表面上觀之，固僅屬時間問題，而從實際上觀之，則兩院權力之消長，卽於焉繫之也。而在法蘭西比利時，因此之故，其財政案之議定權，幾全操於下院。於是有唱議限制下院議定之期者，謂宜於一定期間內行之，不得故事遷延，不移交於上院。雖然，此等限制，

實無理由之限制也。第一：所爲予下院以先議權者，謂其對於預算案，較有密切之關係，須假以時日，始能討論其利害得失也。故苟不承認其有此權，則其限制之理由，自能成立，亦既承認之矣，而乃限制其議定之期，使之逼於時間，不能發揮其特色，此其不可者一也。第二：上院與下院，其性質不同，職權自宜各有所畸重。下院得先議定豫算案，固爲下院之特權，而多數之國，其上院亦有特權在焉。如得兼爲審判國務員之機關，得獨有承認政府締結條約之權利，是其例也。而上院行使其特權，不議加以限制，下院之行使其特權，獨議加以限制，豈可謂平，此其不可者二也。第三：討論議案之時間，下院苟須受上院之限制，則一切議案，皆當以是律之。若對於他議案，不加限制，而對於豫算案，獨議限制，又豈可謂平。且議案最費討論者，莫如豫算案，不限制其容易議決者，而限制其不容易議決者，其理論又安能成立耶？此其不可者三也。故現在東西各國，對於下院之行使此權，卒未有加以限制者。中國之國會制

度，既須予衆議院以此種先議權，自必依現在各國之通例，不必限制其議定之時間也。

(三)先議權之行使，僅許其及於預算案，抑並許其及於一般財政案。下院之

行使先議權，在歐洲各國，多及於一般財政案。惟日本則所應先提出於衆議院

者，獨豫算而已。其憲法第六十五條所規定若稅法公債等項，則不在下院先議權之範圍也。其憲法及

議院法皆無規定，自當不在下院先議權範圍。中國現未實行憲政，法律上無此規定。然以前之國會組織法

，係僅規定預算決算，須先經衆議院議決，若其他財政案，則絕無言及，是採

日本之制，而非採歐洲各國之制也。然則將來之憲法，其規定兩院之權限，果

應沿襲此制耶？吾以爲衆議院之有先議權，宜亘於各種財政案，而不能僅限於

豫算決算。今試言其理由：第一：預算案之提出於國會，所以必予衆議院以先議

權者，其目的安在。豈非以其對於財政案，比之參議院，其關係較爲密切乎。

既承認其有密切關係，而乃或則予以先議權，或則不予以先議權，不特其理論

矛盾，亦使衆議院之行使先議權，不能充分發揮其效力矣；此其不應限於預算決算者一也。第二：豫算之議定，因影響於國民之負擔，稅法之議定，亦影響於國民之負擔，其影響於國民之負擔一也。乃予其一而靳其一，其理由安在。且預算與稅法，有密切之關係，僅予其一端，則其先議權所發生之利益，必多所障礙，此其不應限於預算決算者二也。故凡屬財政議案，必以先議權予衆議院，此無可或靳者。顧於此有應注意者一事焉：則財政法案，固必悉予衆議院以先議權，若經濟法案，則不必予衆議院以先議權，以其性質各異也。雖經濟法案，亦有影響於人民之負擔者；然乃間接之影響，非直接之影響，故不能混於財政法案中，此不可不畫清其界線者也。其在比利時，當一九〇四年，政府容納上院議員條奔氏之議，編成礦業法改正案，及翌年提出之際，又容納下院之議，先提出於下院，於是兩院之間，惹起絕大之爭議。其上院所持之理由：則謂此乃經濟法案，非財政法案，下院不能混而爲一，擴張其先議之權。而下

院則謂此法所規定，其受特許者，對於國家，負有賠償之義務，當然適用其憲法第二十七條所規定，予下院以先議權。吾以爲此種法案，其受礦業特許者，一面雖對於國家負有義務，一面又對於國家享有權利，是乃經濟法案，不得以財政法案相比擬也。中國將來之國會制度，欲豫防兩院權限之爭議，關於此點，當不可無所規定耳。

(四)參議院對於衆議院議決之預算案，是否有修正權，上院對於下院議決之預算案，其無修正權者，如英吉利是也。其有修正權者，如合衆國比利時是也。英國之制，下院議決之預算案，上院對之，贊成則宜爲全體之贊成，反對則宜爲全體之反對，至其中之條目，則不許修正焉。緣是之故，上院對於豫算之議定，幾無絲毫之權力，蓋國家一歲之預算，其中之確然不可動者甚多，欲反對其全案，於理既有所不合，欲修正其內容，於法又有所不許，則惟有屈從下院之議而已。故英國之議定預算，名雖兩院共之，實則其權全在於下院也。若美比

之制則不必反對其全案，而可以修正其內容，故上院對於豫算，尙可行使其權力，不徒承認下院之議案已也。然則中國將來參議院之權限，對於英國之制，與美比之制，將何途之從？吾以爲英國之制，非中國之可法：第一：英國上院，乃貴族之議院，非民選之議院，緣是之故，慮其不能代表人民之利害也，乃剝奪其議員之實權，而全舉以委之下院；爲保障平民利益起見，此法原未可厚非。然中國之上院，無論將來時勢如何變遷，終不能成爲貴族院。試以從前之參議院論之，其議員之大部分，實由選舉而來，而非由貴族而來，蒙藏議員雖屬貴族亦須經由選舉其與人民接近之程度，視衆議院只差一問耳。以視英國之上院，其性質大異，自不能援英國之法以比擬；此不應剝奪其修正權者一也。第二：苟不承認上院有參議豫算案之權，則可使之全不與聞，而委諸下院獨斷以議定。亦既承認其有此權矣，而不許其得修正議案之內容，使其權歸於有名無實，則立法之意，毋乃近於兒戲；此不應剝奪其修正權者二也。故吾以爲豫算案之修正權，必不

必不可不予諸參議院，英國之制，不可舉以為例也。

(五)參議院之修正權，其範圍當若何，上院之行使修正權，因其權限之廣狹，又可分為二種制度：其一：則上院之修正範圍，不受下院之拘束，如下院議定之款額，可以再增加，下院刪除之科目，可以再插入，採此制者，如美國是也。其二：則上院修正之範圍，必受下院之拘束，如下院議定之款額，只能再削少，不能議增加，下院刪除之科目，應視為當然，不能再插入，採此制者，如法蘭西比利時是也。

其國法雖無規定，然習慣上兩院之權限如此。又法國憲法第八條言，財政法案須先提出下院，經其議決，依法國學者所解釋，下院之特權，使僅在於先議，則憲法上但言財政法案先提出於下院足矣。何必加以經議決之語。既加以經議決之語，則知下院於先議之外，尚有某種之權利，其議決之案，上院當然受其拘束，不能越出於其所議定之範圍云云

然則中國對此二制，又將何途之從？吾以為宜採前者之制，不能採後者之制，今試言其理由：第一：凡予一機關以某種之權，必使之名實兼備，始能發揮其效力。若後者之制，易陷於有名無實之弊，與予上院以修正權之目的，實相刺謬；故必廣其修正之權，始能收其修正之效。第二：既承認其有修正之權

，即不啻承認下院議決之案，不必盡得其當，則可以議削減者，即可以議增加，予其一而靳其一，其理安在。故上院之修正權，必使之得自由行使，不必受下院之拘束也。雖然，如美國之制，亦有不能盡苟同者焉。蓋美國上院之修正豫算案，其所增加者，不惟得超過下院議決之額，並得超過政府預算之額。如一九一〇年之豫算，政府提出之額，爲八五五一五〇，以千打拉爲單位，下院議決之額，爲八五九一八八，上院議決之額爲八八〇八四四，結局兩院決定之額爲八七三六九九，則其所增者，比政府原案，多二千五百餘萬焉。緣是之故，其歲出易陷於濫費，此非可師之法也。美國編製預算之權，在於國會，政府提出之案，特概算書已耳，故國會議決之額，得超於政府原案，故竊以爲參議院之修正豫算案，其所得增加者，當以政府原案爲限，不得超過原案之額也。

(六)兩院意見不協之時，當以何方法解決之。參議院修正之後，必得衆議院之同意，其案始能成立，然則使兩院意見不協，將何以議定此案耶？於是乎有解決之方法焉，即衆議院認參議院之修正爲不當時，可再加修正，而送之參議

院，參議院仍認衆議院之修正爲不當時，又可再加修正，而送之衆議院，往復不厭其數，務求得最後之調和，採此制者，如意大利及舊西班牙是也。雖然，苟彼此意見終不協，則此種方法，不足以解決之。於是乎又有第二之方法出焉，卽由兩院選出委員，以組織協議會，雙方爭議之處，卽依以調和而解決之；採此制者，如美國法國丁抹瑞典是也。雖然，協議會所議決之案，非有完全拘束兩院之效力，上舉諸國其協議會皆無拘束兩院之權力使彼此之意見終歧異，則此種方法，仍不足以解決之。於是乎又有第三之方法出焉，卽兩院之意見，終缺一一致時，則豫算歸於不成立，而施行前年度之預算是也。雖然，國家行政之方針，因時而異，強政府以捨其新而從其舊，實足阻礙國家之進步，此拙劣之法，不足採也。於是乎又有第四之方法出焉，卽合兩院以會議，而取決於多數，採此制者，如挪威、巴西，葡萄牙，是也。雖然，現在各國之上院，其議員之數，類少於下院，合兩院會議，是無異強上院以從下院之意思，此偏陂之法，亦不足採也。於是

乎。又有第五之方法出焉，即兩院之意見，終欠調和時，則以其最少額爲定案，採此制者，如奧大利是也。雖然，欲期事業之完成，必有適當之經費，非必少額之預算爲是，而多額之預算爲非，若徒以少爲貴，必有妨礙事業進行之弊，故此種方法，亦不足採也。吾以爲兩院之意見不能一致時，其第一步之解決方法，可依意大利西班牙之例，令兩院得爲一次或二次移商，若仍不能解決，則用折衷之法解決之。例如某種事業之經費，甲院所議決者爲一萬，乙院所議決者爲九千，則以九千五百爲結案。此法折衷於兩者之間，無所偏倚，雖他國未嘗行之，然近於公平，竊以爲無妨自我作古也。

夫國會兩院，其易生爭議者，恆在豫算案。民元之國會組織法，僅規定預算決算，須先經衆議院議決，而其他各問題，皆未言及。十三年以後，國會取消，此等問題，歸於消滅。他日實施憲政，召集國會，吾懼立法者，仍無以補其缺，則此等爭議，必常發生也。故就上舉各問題，反覆討論之，俾今後立法者

，知注意於是，於憲法議院法中，詳爲規定。庶幾國會兩院，內則不生彼此權限之爭議，上則不礙國家政務之進行也。

第五節 議定追加預算之方法

預算必經國會議定，斯固然矣。然國會之議定總預算，與議定追加預算，其權限有以異乎？無以異乎？斯又不容忽視之一問題也。以預算之原則言之，追加預算，亦一種預算而已，議定之手續，當與總預算同。雖然，國會之議定追加預算，其方法雖與總預算同，而關於議定之權限，則不與總預算同。蓋在總預算，以歲出論，則有所謂固定經費者，不必歲歲經國會之議定；若追加預算之歲出，則類屬新發生之經費，尙未經國會之議決，政府不得動用一文也。又以歲入論，則總預算中，大部分之租稅，皆依征收，未嘗更改其稅法；若追加預算之歲入，則因其費目屬於新發生，故其財源亦必從新議定也。是故議會之議定總預算，其實際權力之行使，僅及於收支之一部，而其議定追加預算，其

實際權力之行使，則巨於收支之全部也。其權限廣狹之異，正不能不知耳。

第六節 將來之國會，可否予以提議增加歲出之權，

普通議案，政府與國會，皆有提案之權，此立憲國之所同也。獨至提議增加歲出之權，則因國而異：有以之專屬於政府者；有以之分屬於國會者。其在英國，要求租稅之議案，必由國王提出，此自古代已然，故年度前提議增加歲出之權，絕非國會所能容喙。雖然，苟遇國庫有剩餘金時，議員提議撥爲某種事業補助金者，往往而有之。故國會關於增加歲出提案權，雖不能行於年度開始之前，而得行於年度終結之後。及千七百〇五年，鑒於此事之滋弊，嘗議禁止之。迨入十九世紀，格蘭斯頓益痛陳其非。自斯以來，議員無提議增加歲出之權，遂成爲政治上之習慣；此英國國會關於此權之沿革也。而在法國，則國會得爲增加歲出之提議，故千八百七十六年，國會提出增加歲出之案，達於數十起。甚至有提議增加陸軍費一千萬佛郎者，有提議增加市邑教員俸給者，有

提議增加劇場音樂學校補助金者，法國歲計之膨脹者，半基於此。故論者，皆爲國會此權，亟宜剝奪，雖以主張擴張國會權力論之甘必大 Gambetta 尙謂此種提案權，不宜以予諸國會。雖然，國會之行使此權，沿襲既久，未易削除之，故法之國會，今尙得爲增加歲出之提議焉。至於丁抹荷蘭瑞典意大利比利時諸國，其國會雖有此權，然實際上未嘗行使之。德國聯邦中之威丁堡，則關於議員提議增加歲出事，明以法律禁止焉。其他各國，有予國會以此權者，有不予國會以此權者，茲略而不舉。要而論之：各國國會，關於此權之有無，可分爲四種制度：其一：則法律上有此權 而國會屢行使之者。其二：則法律上雖有此權，而國會未嘗行使之者。其三：則法律上明言國會無此權，故不發生此事實者。其四：則法律上雖不明言國會無此權，而習慣上禁止其行使者。然則中國將來之國會，關於此點，將何所取法耶？夫第二與第四之制，國會之不行使此權，乃習慣使然，非由法律使然。而在我國，今方試行豫算，有何習慣之可

言；故今所應討論者，則法律上應否以此種子國會而已。吾以為國會提議增加歲出之事，宜明以法律禁止之，此其中有極長之理由在焉。第一：政府一歲之財務行政，有一定計畫，以宰制乎其間。如事件先後之排置，經費多寡之分配，皆統籌全局而為之，其綱領次序，有絲毫不容或紊者。若國會而得提出增加歲出案，以與政府案並行，則政府所定之財政計畫，必為所破壞，而不能統一。第二：擴張經費之案，提議之權，與議決之權，必分而二之，始可防濫費之弊。如預算由政府提出，而有國會以監督於其後，則浮濫之處，國會可以削減之。若國會而得提出增加歲出案，誰為之削減其浮濫者。故予國會以此權，必使歲出多陷於濫費。第三：政府之編制預算，必謀保持出入之均衡，故逆計收入若干，乃定支出若干。若國會而得議增加歲出案，則國家之經費，必大膨脹，而收入與支出，難期適合。第四：為議員者，多私於其黨派或地方，予以提議增加歲出之權，常將借此以濟其私，徒以激動黨派競爭之潮流，助長地方思

想之發達，而使國家受其弊。基此四理由，議增歲出之事，其提案之權，宜全以屬諸政府，絕不能予國會以分嘗一鬻也。

第七節 豫算未議定時之救濟法

豫算未議定，與豫算不成立，其事絕異。不成立云者，或由兩院之意思不一致，其致預算不成立之故詳下節或由政府與國會，關於預算全部或一部，生根本上之衝突，其案已顯然在否決之列，雖延長會期，亦終歸廢棄而已，斷無議定之希望。若是者謂之不成立。若夫所謂未議定者，或由新內閣初成立，其豫算遲於提出，或由國會議事，生意外之遲滯，因遭遇事變，致年度開始之時，尙未議結，然苟假以時日，即可議決，若是者謂之未議定，明乎議定之性質，然後因應之道，乃有可言。夫豫算之理想，蘄在能議定於事前，今既未能矣，則政府之財務行政，將取何手段以濟其窮耶？其在美國，關於此點，國法上無所規定，故當一八七七年，遇兩院之紛爭，豫算未能議決，而年度開始期已至，大總統赫士，

Hayes 不得已宣告停給軍人之俸祿，以經費無從出，不得不出於此舉。斯則立法者之疎也。若歐洲各國，遇此種情形，有補救之方法二焉：一曰前豫算延長制，二曰假豫算制，採前制者，如西班牙索遜巴丁巴威倫是也。採後制者，如英吉利法蘭西意大利比利時是也。然則此二制者，果孰爲可法耶？吾以爲後者之制，實勝於前者之制，請言其理。第一：社會萬般之事，逐歲變遷，襲用前年度之預算，則事實上必多所鑿柄。例如：前年度之預算中，有營建衙署或其他建築物一項，其經費三百萬，然其事已於前歲竣工，若施行前年度之預算，試問此等經費之支出，果何爲者。又如今歲發生喪亂兵變之事，有急需款以謀善後者，若施行前年度之預算試問此等經費，又何從支出耶。反之而採用假預算制，其編製之大體，雖必以前年度之預算爲基礎，然可斟酌本年度之情形，而有所出入，則可期與事實相應，施行上不生障礙也。第二：預算之內容，爲政府一歲政策之所寄，而立國於今日，政治必採進取之方針，始能與世界大勢相

應。若沿用前年度之預算，則行政必踏常襲舊，甚至違反時勢之所趨。反之而採用假預算，則可持進步主義，以定行政之綱領，而不至牽拘成法，不能應時勢之要求也。假預算比之前年度之預算，有此二利，故吾以爲當年度開始之時，苟不幸而預算未議定，故宜施行假預算，以俟總預算之成立，蓋處不得已之場合，不能無此救濟之方法也。然則假預算之性質若何？其在法國，依一歲十二月之例，經費之總額，以十二除之，其所得之數，卽爲一月之費額，故名之曰，假十二分預算。Douzièmes Provisoires 但一次施行之期限，得爲兩個月之收支，不必僅限於一月，此假預算之一種也。而在英國，假預算之編製，實際上以數月之收支爲標準，但其施行之期，無明文之限制，視法國之一次限以二月者有異，此又假預算之一種也。吾以爲中國之假預算，不必師法國之十二分法，而當師英國之總計法，但其編製之法，則當兼採各國之所長，而不必專依一國之成例，今試言其岸略。第一：此種預算之內容，雖必有款項之排列，而不

必爲縝密之分科；所以然者，假豫算爲一種救急之手段：若必詳細區分，在政府之編製，既需時日，在國會之議定，亦費時間，恐緩不濟急也。第二：假預算之大體，以逆計至總預算成立時所需經費爲限，不得爲長期之計畫，致侵及總預算成立後之範圍。第三：經費之計算，以現在事實上必需者爲限，若其須詳細討論者，則當俟諸總豫算之議定，而不必越俎代謀。此編製假預算之大綱也。雖然，吾國雖必垂假預算之一法，以濟總預算未議定之窮，此特以備萬一之場合而已，非必常見諸事實也。欲知我國所以不必常用假預算之故，當先知各國所以常用假預算之故。攷各國所以常適用假預算者，其原因有三焉：（一）由於國會開始期與會計年度開始期，相距太逼，無時間可以議定預算，故不能暫用假預算。然此有道焉可以補救之，如我上所主張，國會之集會，定於三月一日，而會計年度之開始，定於七月一日，有四月可爲討論之期間，則此種發生假豫算之原因，自可使之消滅也。（二）由於政府提出預算之遲滯，無時間

可先行議決，故不能不暫代以假預算。然此又有道焉，可以補救之，如我上所主張，政府之提出預算，當限於國會開會後三日內，則此種發生假預算之原因，又可使之消滅也。(二)則由於國會議事之遲滯，及意外事變之發生。此則無道焉，可以使總預算得早成立，而假預算制，不能不施行。吾上所論假預算之作用，凡以備此種情形而已。舍此以外，固宜急求總預算之成立，而不許假預算之濫用也。

施行假預算之時，又有一應研究之問題焉，即假預算之效力，得適用於全般之收支乎？抑僅適用於一部分之收支乎？其在法國，其預算制度，採『預算法律主義』，一切收支，必歲歲經國會之議定，苟未得國會承諾，政府不能爲一文之支出，亦不能有一文之收入，從而假預算之效力，亦適用於一般之收支；當總預算未成以前，政府一切之收入支出，皆以假預算爲依據也。若英國則異是；英國之預算制度，分預算與稅法爲兩事，一切租稅，苟無變更稅法之必要

，則依舊徵收，不必歲歲求國會之承諾，其列之預算表者，特以供參攷而已。惟因歲出有增減，始修改二三種，以求國會之議決，故其歲入五分之四，屬於固定之收入，而其歲出中，其性質屬於固定者，亦占三分之一。如本章第二節所舉各項，皆無須逐歲求國會之承諾者也。緣是之故，假預算之適用，其範圍甚狹。以歲入論之：一般租稅，皆依舊徵收，不必適用假預算。惟所得稅及茶稅糖稅，歲須經國會之議決，理論上本宜適用假預算；而實際上亦有無須依據此者，蓋英國所得稅之徵收，限至一月一日，其時總預算成立已久，自無須適用假預算也。至於茶稅糖稅，政府常先提出於下院，而英國慣例，關於財政法案，下院有議定之優越權，苟得下院之承諾，則不必經上院之議定，亦不必俟總預算之成立，政府即可逕行征收，故實際上亦無須適用假預算也。又就歲出論之：其在固定經費，不須適用假預算，此勿俟論。若夫各部分行政費官俸除外本宜適用假預算矣，然其陸海軍費，國法予政府以科目流用之權，故當局者可逕行

支出，以待總預算之成立，依法撥還。從而陸海軍費，亦無須適用假豫算也。以故英國之假預算，僅適用於歲出一部分而已。若歲入之徵收，全別有所依據之法，與假預算無涉也。然則中國對於英法兩制，將何途之從？竊以爲宜師英國之制，而不能師法國之制，請言其理。夫法國之歲入，所以必使每歲經國會議決者，爲防政府之專制而已。不知一切稅法，前既曾經國會議決，政府已無能專制矣。而必歲歲修改之，抑何其不憚煩！而因此之故，使議員不能移其有用之時間，以討論他事，則非徒無益，而又害之。况稅法之改革，恆影響於國民之生活，修改頻仍，經濟界常遭其打擊，則民生又受其敝矣。故吾以爲稅法與預算，必區分爲兩事，法苟未敝，則依舊徵收，不必歲歲修改，在議定總預算，猶且有然，若施行假預算，則更無論矣。至於歲出一方面，彼英國所列爲固定經費者，其初實嘗經國會之議定，固未嘗剝奪國會之監督財政權也。特以其性質宜於固定，無取乎修改頻仍，若必歲歲更革之，不特徒勞無功，且費精神

於無益之事，反至妨礙其他立法事業。况此等經費，有萬不可好事紛更者，例如軍事經費、官吏俸祿、學校經費等，此乃國家所恃以生存者，前既議定之，今乃欲削除之，是無異使國家行自殺之政策而已。况乎新興事業，有須繼續若干年者，於中途而刪除其經費，則前功必至盡廢。若夫公債母利等，尤與國家之信用有關，國會而反對其償還，則國家之信用墜地矣。略舉數例，凡有固定性質的經費，不宜於歲歲修改，其理甚明。故我以為中國之歲出，亦必依英國之例，其費目不宜於常更動者，則命曰固定經費，不必歲歲經國會議定，其在總預算，猶不能更動此等經費，若施行假預算，則此等經費，尤無受其支配之理由也。要而論之：假預算之效力，僅得適用於一部分之收支而已，若夫固定之收入，與固定之支出，不能受其支配也。

二十年之預算章程，其第三十八三十九兩條，規定預算未成立時之救濟法，亦似採用一種假預算。但現在專政時代，故三十八條所規定者，只須中央政治

會議之核准，三十九條所規定者，則並可由國民政府以命令行之，祇於事後，求中央政治會議之追認而已。若他日憲政實施，則議定假預算之權，當屬於代表國民之國會，不能屬於代表一黨之政治會議也。

或謂『未議定』云者，指年度開始以後言之也。然其時國會既已閉會，政府又何能施行假預算，以待總預算之成立。若謂在會計年度開始之前，政府即得製定假預算，交國會承認，則此時正當國會繼續開議之中，政府何所據而知國會不能議定預算耶。答之曰：預算未議定，國會可延長會期以議定，則政府之提出假預算，自在其開會之時，而不在其閉會之時。若慮在例會之期間內，國會能否議定預算，政府無從知之。則不知國會每日之議事，有議事錄之公佈，並許人旁聽，在例會期間內，能否議定預算，不惟政府知之，即一般人民，亦得知之。政府既知其未能議定，自可於其將屆延長會期之交，提出假預算，求其承認，以是爲財務行政之準則，而待正式預算之成立，此簡單易行之事，於事

臧上初無障礙也。

第八節 預算不成立時之救濟法

豫算不成立，其於國家生存發展上，實有極大之弊害，蓋在今日，社會之進步甚速，國家庶政之施設，逐歲而異其規模，預算而歸於不成立，則國家發榮滋長之機運，爲其所障礙，末由進行矣。故預算之理想，以成立爲原則，若其不成立，則政治上之一事變也。雖然，預算固以成立爲原則，然不成立之事，亦時有無可避者；今試將不成立之原因，列舉爲左。

- 一 遇事變不能召集國會時，
- 二 國會遇解散時，
- 三 國會被停會時，
- 四 無政府之同意，而修改固定的歲出入時，
- 五 兩院否決預算時，

六 一院否決預算時，使僅在議決費額，與他院有多少之不同，本可如本章第四節第六項所陳之法，以求成立；惟舉全案而否決之，有歸於不成立而已。

由是觀之：豫算之不成立，亦時爲不可避之事矣。然則遇不成立時，政府之財務行政，將取何種手段以濟其窮耶？世之學者，或謂在此場合，亦可施行假預算。不知預算不成立時，與預算未議定時，其情形大異，假預算之手段，不能採用也。今試就第一第二之狀況論之：當斯之時，國會已不能開會，政府即提出假預算，誰爲之議決者。既並議決之機關而無之，則假預算又何從施行也。又就第三之狀況論之：當斯之時，國會雖未被解散，然亦不能開會，政府提出假預算，又誰爲議決者。故在此場合，假預算亦萬不能施行也。又就第四之狀況論之：依吾上所主張，凡有固定性質的歲入歲出，必規定於法律，不予國會以有逐歲議定之權。苟國會因修改此等歲出入，而致預算不成立，是違法之

舉動也。國會既可違法，以修改總預算，而使其不成立，又何不可違法以修改假預算，而使其不成立，故此時而議施行假預算，事實上亦萬無能行之理也。至於第五第六之狀況，政府固得提出假預算，以求國會之議決，然欲以是濟總預算不成立之窮，則實非良法也。今試言其理由：第一：假預算之目的，在於救一時之急，以待正式預算之成立。若預算不成立時，國會對於政府預算之計畫，已從根本上取消之，則欲施行假預算，可謂有手段而無目的也。第二：假預算之性質，爲總預算之一部分，故總預算成立時，假預算所規定者，當然包含於其中，彼此實有密切之關係。是故國會，惟不全然反對政府預算之方針，乃可施行假預算；若政府所提出之總預算，國會已從根本上反對之，則提出爲預算一部之假預算，國會亦必不能承認也。是故預算不成立時，斷不能以假預算補救之，然則如之何而可耶？其在舊德意志列邦，關於此點，國法上無所規定，故常惹起政治上之紛擾。若日本憲法第七十一條，規定預算不成立時，施

行前年度之預算，實足以濟其窮。蓋國家之政務，常在進行之中，不能一日而息也。若經費無從出，庶政歸於停止，則將危及國家之生存矣。故預算雖不成立，而庶政所待舉者，則不能不爲之籌措財用，然捨依據舊預算外，安所得有合法之收支。故竊以爲中國當預算不成立時，當師日本之制，蓋在此種狀況，舍用前年度預算外，實別無補救之道也。

第五章 預算之施行

第一節 施行之時期

預算之施行，與會計年度同終始；即會計年度開始之日，本年度預算效力，即於茲發生。會計年度告終之日，本年度預算之效力，即於茲了結，此其大較也。而稽諸各國制度，歲入與歲出，際兩年度相接之交，所以畫清其界限者，又各有其可依據之原則焉，茲試標舉而說明之。

(甲)歲入定所屬年度之法。

(一)納期一定之收入，以其納期之末日定之。例如納期之末日，爲六月三十日，則屬於甲年度；若納期之末日，爲七月一日，則屬於乙年度。

(二)須發納稅通知書之隨時收入，以發通知書之日定之。如納稅通知書於六月三十日發，雖其稅至七月始繳納，亦算爲本年度收入，不算爲次年度收入也。

(三)無須發納稅通知書之隨時收入，以收領之日定之。如於六月三十日收領，則算爲本年度之收入，於七月一日收領，則算爲次年度之收入也。

(乙)歲出定所屬年度之法，

(一)有定限的歲出，以其應支出之日定之。如公債母利，年金，恩給等，

其應發給之日，倘爲六月三十日，則屬於本年度，若爲七月一日，則屬於次年度也。

(二)官俸旅費備金等，以其應發給事實發生之日定之。官俸以就職之日定之，如於六月就職，六月份之官俸，雖遲至七月始發給，然算爲本年度之歲出，不算爲次年度之歲出也。旅費則於出發之日定之；備金則於就備之日定之。

(三)應發還及填補之費，以決定發還填補之日定之。如徵稅誤收，理應發還，則視其決定發還之日，屬於何年度，即視爲該年度之歲出也。又如國庫罹水火盜難，應填補其損失，則視決定填補之日屬於何年度，即視爲該年度之歲出也。

(四)官廳雜費、土木建築、及購置物品等費，以其契約所書之日定之。此處所謂契約，包括一切之單據，其契約告成之日，屬何年度，即視爲該年度之歲出。但契約之巨及數年者，得依契約所定發還之時日區分之。

(五)不屬上四項之歲出，以其發『支付飭書』之日定之。
支付飭書名詞，依民國二年制定之會計法，日

本名曰支拂命令如支付飭書於六月三十日發出，雖受者於七月以後始領到，亦算爲本年度之歲出也。

上所標舉之法，實準據日本之『會計法規』而稽諸各國，皆大同小異，蓋欲劃清彼此之界線，必依上舉各項行之，始能明晰也。吾國關於此事，法令未有規定，竊謂他日欲定年度之界線，準此以立法，可以無大過矣。

預算施行之期間，與會計年度同終始，此固歲計之原則。雖然，徵諸實際，出納事務，實不能與年度同始終，此又不可不知也。今試就歲入論之：例如有隨時的收入。於六月三十日，發出納稅通知書，論其性質，本屬本年度之歲入，然人民於七月一日以後，始以之繳納於國庫，則其執行收納之事務，已屬次年度也。又就歲出論之：例如有定限之支出，法定之日，爲六月三十日，論其範圍，本屬本年度之歲出，然在應受此款者，於七月一日以後，始爲領取之請求，則其執行支出之事務，亦在次年度也。由是觀之：出納事務，不能於年度

內了結也明矣。然使純然放任之，不劃定其清結之期，則現金之出納於國庫，或常延至一二年以後，如見其實行，則財政難於整理矣。各國爲防此弊也，於是規定有所謂『出納整理期間』者焉。其期間之短長，因國而異，今列舉如左：

法國之出納整理期間，爲八個月，即自一月一日至八月三十一日是也。其整理出納可分爲三期，即關於物品事務，以翌年二月一日爲限。償還債款，及其支付飭書之清算，以翌年七月三十一日爲限。征收歲入，及付出經費，其完結以八月三十一日爲限。

比利時之出納整理期間，爲十個月，即自一月一日至十月三十一日是也。

比與法之『會計年度』皆與歷年同，故其整理期間，始於一月一日也。

日本之出納整理期間，爲七個月，即自四月一日至十月三十一日是也。日

本之整理出納亦分爲三期：支付飭書之發布，以五月三十一日爲限。金庫

出納期間，以六月三十日爲限。賬簿結算期間，以十月三十一日爲限。

之數國者，其出納整理期間，以比國爲最長，日本爲最短，然則此種期間，以長爲宜耶？抑以短爲宜耶？竊嘗論之：出納整理之期間，苟太延長，實有種種流弊。若上舉三國，不特比法之制，失之太長，即日本之制，吾猶以爲失之太長也。蓋出納之清結，其期既遲，則決算提出於議會，其期亦必遲。試觀法國，其千九百零三年度之決算，至千九百零六年之議會始提出，而日本明治三十七年度之決算，亦至明治四十年末之議會始提出，斯皆遲至三年以後，始見其提出也。其遲提出雖尙有他原因，然整理期間之長，實易於釀成此弊也。坐是之故，或因關於預算之證據，已經湮滅，議會不能爲嚴格之監督。或內閣已更迭，議會無從問政府之責任，或因其實事經過已久，議會淡漠視之，遂不暇爲精細之稽核，此等流弊，皆緣決算遲提出而生，亦即緣整理之期間太長而生也。抑上舉三國，其整理期間之長，初非出於事實上之必要，實緣當時立法之未善耳。故彼國學者，皆指摘其弊，謂

宜縮短其期間，人方以是爲戒，吾又何必復蹈其轍耶。竊以爲吾國初施行預算，掌理會計事務者，慮不熟練，固不可不設整理之期間，然出納之事，其跨次年度之時日，必不甚多，此外則餘結算之事務已耳。然此亦豈必久稽時日者，吾以爲出納整理之期間，只需五月而已足；而民國三年制定之會計法，整理出納之事，限至十二月三十一日，則其期間爲六個月也。國府法令，關於此項，尙無明文之規定，他日欲制定整理出納之期間，卽照民三之成例行之，則固有餘而無不足矣。

欲明此期間無久長之必要，則當知有並整理期間而無之者，如英國是也。英國之出納事務，隨年度之終卽行算結，其會計年度之界線，實能爲理想上之劃清。雖然，英國因此之故，其出納之計算，常有所漏，其弊也，則其編成之決算，恆有不精確之點，故吾無取焉。要之出納整理之期間，短固不可，長亦不可，予以五六月之期間，固優足以舉其事耳。

第二節 施行之機關

預算施行之機關，可以分爲二種：一曰，收入機關，一曰支出機關，此二者其性質既異，即所以執行其職務之方法亦不同，茲分別論之。

(甲)收入機關 此種機關，復可分爲二種：一曰命令機關，二曰領收機關，命令機關云者，發徵收命令之機關也。其在日本，普通租稅，由稅務署長下令於納稅人，令其照章完納；若『地租』及『所得稅』因委託市町村代收，則使其代發命令，至於租稅外之收入，或由各官廳下令行之，或以販賣之法行之，如訴訟用紙

其命令機關，初非一類也。若夫領收機關，則今世文明各國，皆設金庫制度，

國家一切收入，於領收之後，皆繳諸金庫，不存諸一般官署也。我國前此之財務行政命令機關，與領收機關，合而爲一，此不特易釀中飽之弊害，亦防碍金融之流通，北京政府時代，嘗制定有委託『中國銀行』『交通銀行』代理國庫章程，及金庫條例草案，今國府亦有中央銀行條例，委其代理國庫，其意固欲

使命令機關，與領收機關，離開而分立，然一切租稅之征收，尙未能悉依是行之，今後使此兩機關之分離，行於一般之收入，實財務行政上當務之急耳。

(乙)支出機關。支出機關，亦可分爲二種：一曰命令機關，二曰支付機關，命令機關，任其責者，則各院部長官及受其委任之官吏是也。至於支付機關，則今世文明各國，皆以金庫當之，不寄於一般之官廳也。緣此兩機關之分離，故國家一切經費，必至需用之時，當局長官，始發『支付飭書』，受者持此『飭書』至金庫，金庫驗明之後，始給予現金，此其原則也。雖然，此外尙有所謂『現金預支』之制焉：日本謂之現金前渡即得先以現金予之，不必待需用之時，始求長官之發『支付飭書』也。其所以創此制者，或因其需用之地，距金庫之地甚遠，或因其款額少而名目多，必一一待臨時請求支付飭書，轉病煩瑣，故不如使其預支現金，較爲便利也。今世文明各國，皆有此制，即我民國三年所制定之會計法，亦開此例焉，今揭其所許預支現金之事項如左。

- 一 國債之·本·利，
 - 二 軍·隊·軍·艦·或·官·有·船·舶·經·費，
 - 三 在·外·各·公·署·之·經·費，
 - 四 前·款·以·外·凡·在·外·國·支·付·之·經·費，
 - 五 交·通·不·便·地·方，及·未·設·立·國·庫·地·方·所·支·付·之·經·費，
 - 六 各·官·署·常·用·雜·款，每·年·不·滿·五·千·元·之·經·費，
 - 七 無·確·定·地·點·之·辦·公·處·所·需·之·經·費，
 - 八 各·官·署·直·接·自·辦·工·程·上·之·經·費，但·一·主·務·官，以·付·一·萬·元·為·限。
- 我國所規定各項，大體做日本之會計法，然此實為理所應爾者，固不病於葫蘆之依樣也。

今後關於現金預支，立法上將如何規定，不能預為懸揣，竊以為即照民三之法行之，則固可無大過耳。

由上觀之，收入支出兩機關，一恃金庫以保管之，一恃金庫以應付之，然則金庫之爲物，實占財政上一重要之地位，則其制度如何，斯又不可不知也。考各國金庫制度，大約可分爲三種：一曰官廳金庫。即使各官廳自置金庫，以保管其所需之款者也。二曰共同金庫。即國家一切出納，皆掌於同一之金庫，不許諸官廳各自爲政也。三曰行政金庫。即獨立於共同金庫之外，專爲處理關於特種行政事項之收支而設置者也。然則此三種制度，果孰爲善耶？今試爲批評之：其在官廳金庫，實有二大弊：第一金庫紛歧，各官廳皆得自司出納，則難於監督，而濫費之弊，必緣之而生。第二因難於監督之故，各官廳得以濫用其權，於是不正當之行爲，常層見疊出。第三官廳皆有金庫，彼此各自爲政，而經費不能融通，則歲計必緣之而膨脹。因有此等弊竇，今世文明各國，皆廢止官廳金庫之制，而採用共同金庫之制。我國前代之會計行政，亦採用官廳金庫之制，民國以後，已悟其非，故二年有金庫條例草案之制定，即將謀金庫之統一也。

自是以來，此計畫逐漸進行，國府成立，益謀集中，今則金庫統一，大綱已舉矣，故我國現在之金庫制度，即共同金庫之制度也。至於行政金庫，本與官廳金庫，同爲歷史上之遺物，然爲處理特種事務，此制實不能全廢止之。故並世各國，多於共同金庫之外，別有此種金庫。吾國欲許容行政金庫之設置，亦限於特種之事務可耳。

金庫制度，從保管方法上觀之，各國立法之意，又復不一。約而舉之，有三主義：一曰國家金庫制。即國家自設置金庫，以保管公款，不使銀行代理其事也。二曰委託金庫制。即委託『中央銀行』使代理國庫，但國庫之公款，與銀行之資金，截然分離，不許銀行得隨意挪用也。三曰銀行存款制，即一切收入，以存款之名義，交諸中央銀行，在國家可得利息，在銀行可以運用，兩受其利，故政府而發支付飭書，實際上乃發支票，以支其所存之款也。其在古代，無論何國，皆採國家金庫制。若美國今日之金庫，原則上猶採用此制也。

但有例外財政部得以一部國

庫金存款於國民銀行

雖然，此制有缺點三焉：第一：國家自設金庫，筭其事者，必屬官吏，然官吏辨別貨幣之真偽，拙於銀行，易蒙意外之損失。第二：委託之中央銀行，則可省却勞費，若國家自設置金庫，則保管上需一重之費用，即財政上多一項之歲出。第三：國家自設置金庫，以保管現金，則收支之間，常因通貨增減之影響，而亂金融市場之平調。有此三缺點，故今日多數文明國，皆捨此制，而採用委託金庫制，以委託銀行代理，則無上舉之缺點也。雖然，『委託金庫制』，猶不及『銀行存款制』蓋用存款之法，一面國家可得相當之利息，一面銀行可作資金之運用，財政與經濟，雙方均受其益，斯實為理想之金庫制度，其採用此制者，則英國是也。顧英國之金融機關，極其發達，乃能施行此制。若一般之國，則未易遽爾效顰。欲求此制之實現，必先以一部分之國金庫，移作存款，而徐俟銀行信用鞏固，與支行之發達，逐漸增多存款，待其辦理圓滑，乃舉全部皆委託制而用存款制，斯則可無窒碍矣。我國北京政府時代

之金庫條例草案，原則上固採用委託制，而第九條規定，『經財政總長核准，得以金庫款項之一部分，移作存款』，實預爲移作存款制之準備，立法之意，吾深有取焉爾。

第三節 施行之方法

預算之施行，應否經元首之公佈，此各國學者所常生爭論者也。凡立法手續，必經元首之裁可公布，然後其效力始發生。故在認預算爲法律之國，其必有俟於元首之公布，此無待言。雖然，預算之性質，實非法律，而本編所主張者，亦不採『預算法律說』，故欲斷定預算應公布與否，當於此外別求其論據，而不得執立法手續以相繩也。吾以爲預算不可比之法律，而可比之命令，凡重要之『法規的命令』，尙須經公布之形式，况預算實表示一歲行政之方針，其所關係者，亘於政治全般焉，不由元首公布，無以勵百官敬慎將事之心，故預算議定之後，公布之手續，實不可少也。顧公布不過一種之形式，公布之後，

所以實行之者、又自有其方法焉。而收入與支出、其施行之方法，又各不同，今分別論之。

(甲)收入方法。租稅之收入，與租稅以外之收入，其徵收之法各異。其在租稅之收入：稽諸各國，大率由收稅官吏，發徵稅命令，使人民以其應納之款，繳諸金庫，或其他代徵收之機關。我國現在徵稅之法，亦規定必以納諸金庫，然因金庫機關之未整備，人民所納之稅，多保存於收稅官吏之手，未能於一定時期內，即繳諸金庫。故今後當謀金庫機關之整備，使所收之稅，悉得即納諸金庫，以保國庫之統一、斯實釐正財政制度之一要圖也。至於租稅以外之收入，在財政發達之國，其種類甚多，而所以取得其入款之法亦各異。若在吾國，現屬此類之收入，不過數種，舉其大者，如罰金收入，專賣收入，印紙售出收入，國營獨占產業收入，官有品賣出收入，是已。此等收入，各有其特別施行之法，不能以一概論也。

(乙)支出方法。支出方法，其在日本，各衙署長官，依預算所規定之額，製成『支付預算』，送之財政部及審計院。財政部審定之後，以各衙署之支付預算，送之金庫。于是各衙署掌支付飭書之官，一面發支付飭書，一面以支付飭書樣本，送之金庫。金庫收受支付飭書時，則據國會所送之預算，及財政部所送之支付預算，與發支付飭書官署所送之支付飭書樣本，合而對校，果無差異之點，即以現款交付之。此日本支用國帑之法也。稽諸歐美各國，其法亦大同小異。我國關於支用國帑之法，在北京政府時代，據會計法及審計條例，雖略有規則，然其法不備。今國府成立，更草創未遑。竊謂他日爲整理支出計，當師日本之制，別定有詳細之手續，庶可舉施行豫算之實也。

施行方法，具如上述。雖然，上所_{言者}，乃年度內收支之法，而未及于年度外收支之法也。論豫算之效力，本以會計年度及整理期間告終爲限，然而此乃行政內部整理歲計之條件，受其束縛者，特行政官已耳。若國家之債權者與債

務者，初不爲會計年度及整理期間之所拘束也。凡私人之債權債務，斷不因時期經過，遂歸於消滅。惟國家亦然；國家之債權者，其領款之期，雖在本年度，然使遲至下年度，始向國庫領取，國家固依然有償還之義務也。亦猶國家之債務者，其償款之期，雖在本年度，使遲至下年度，始令其向國庫繳還，國家固依然有受領之權利也。特是私法上之債權時効，其期間較長，若國家之出納，其項目甚多，苟債權債務之時効過長，則整理上甚感不便。故多數之國，率以五年爲限，如意大利、比利時、日本之會計法，皆規定限於年度經過後五年，而我北京政府時代之會計法，其期滿免除之例，亦以五年爲限；即國家之債權者，於年度經過後五年內，不向國家領款，其權利即歸於消滅，而國家之債務者，於年度經過後五年內，國家不令其繳款，其義務亦歸於消滅，此國家債權債務之時効也。明乎此種時効之性質，則知年度經過後，國家尚有五年間收支之權利義務耳。

國家對外收支之効力，不隨年度而終止，既如上所述。而對內收支之効力，則亦有然，今試進而論之。

預算之原則，本年度歲出之額，不得移充他年度之歲出，本年度歲入之額，亦不得撥作他年度之歲入，剩餘金不在此限。稽諸各國，莫不皆然；而我北京政府時代之

會計法第四條及第十五條，所以限制歲出歲入之移用，固亦守此原則也。雖然，於此原則之外，有可以移用之變則在焉，斯又不可不知也。今說明如左。

(甲)歲入之可移諸他年度者，此等歲入，如前年度出納完結後之收入是也。

蓋在過去年度，國家收入之權利，雖已確定，然或因事情之障礙，不能早於徵收；或為誤付過付之款，至金庫結賬後，始行送還；此等收入，論其名義，本屬

前年度之收入，然既在出納完結之後，勢不能不編為現年度之收入。法蘭西普魯士比利時日本四國，其會計法所定，對於此等收入，皆移為現年度之收入。

而我舊會計法第十三條，亦云：『因誤付，過付，及依法令預付，估付，所繳

還之款，在出納期完結後者，編入現年度歲入』，此歲入之可移諸次年度者也。

(乙)歲出之可移諸他年度者，此等歲出有二種，今列舉如下。

(一)過去年度之支出，過去年度，政府應償還之債務，其尙未支給者，在五年期間內，遇債權者請款時，即應有以償之，故年度雖經過，而爲預清償債務計，不能不將前年度所備之款，移諸現年度，以待債權者之請求，普法日本之會計法，皆有此制，竊謂我國亦當師法之，始易於完結債務也。

(二)定額移撥。定額移撥云者，各衙署於豫算定額尙未用盡之款，於年度告終時，無須繳還國庫，即移撥於翌年度以充同一事件之經費也。蓋苟不許其移撥，則一面須以前年度之餘款，繳還國庫，而一面又須再列此項經費於豫算，以求國會之議定，生此波折，轉病煩複，誠不如許其移撥之爲愈也。但此等移撥事項，須有限制。稽諸各國，可許與移撥之事，

各有不同，而我舊會計法第二十一，二十二兩條，則規定左列三項，始得適用此法也。

(1) 凡經費定額，爲豫算內許其展至次年度使用者。

(2) 一年度內應完竣之工程製造，因變故遲延，在該年度內不能支訖者。

(3) 工程製造，及其他事業，必須數年竣工，定有繼續費之總額者。

上舉三種，皆以許移用之他年度，較覺便利，此歲出可移諸他年度者也。要而論之：預算之原則，固以一年度爲限，而爲清結國家之債權債務，本年度以外，尙有執行豫算之職務在耳。

本節頻引北京政府時代之會計法，而不引國府之法令者，以國府關於此等事項，尙無明文之規定耳。

第四節 豫算施行後有剩餘之時

政府之編製預算，固以收支適合爲原則，然或因收入之量，過於所期，或因

支出之額，不及所計，至年度告終整理完結後，國庫剩有餘金者，此各國所習見之事也。剩餘之原因，其由於支出之減省者，難列舉其事項，姑且勿論。若其由收入方面而生者，則有具體的事項可指焉，茲略舉如下。

(一) 預算外之收入，即我北京政府時代之會計法第十二條第二項，所謂預算外一切收入是也。此等收入，就其性質而區別之，復可分爲二種：(甲) 其名目不列於豫算者，此種收入，乃臨時發生，屬於意外之財源也。(乙) 豫算中有其名目，而收入超過預計之額者，如預算中揭其額爲千萬，而施行之結果，收入竟超千萬以上是也。

(二) 各種繳還金，即我舊會計法第十三條，所謂因誤付，過付，及依法令估付墊付，所繳還之款是也。此等收入，本應撥歸原科目名下，以充原定事項之經費。雖然，若其已無須用，或用之而有餘者，則爲剩餘金也。又繳還之期，苟在出納整理完結後者，則亦爲剩餘金也。

(三)出納完結後之收入，即我舊會計法等十二條第二項，所謂出納完結年度

之收入是也。出納既已完結，則此等收入，無所用之，當然爲剩餘金也。

預算既有剩餘矣，然則對於剩餘金，將何以措置之？稽諸各國，其在古代，大率聽官廳之自由處分。而自由處分之制，有利亦有弊：其利安在？則當局者欲求有剩餘，當用款之際，必節約而不浪費是也。其弊安在？則政府得爲預算外之措置，實違反立憲政治之原則，且國會之監督財政權，亦因是而薄弱也。而兩者相權，則其利甚微，而其害甚大，故今日文明各國，皆不許官廳之自由處分，而以之歸入於下年度之會計，所以確守預算之範圍也。顧在日本其會計法雖規定編入下年度之歲入，然因其憲法予政府以預算外支出之權，其政府常借爲口實，以動用此款，但于事後提出議案，以求國會追認，故日本之剩餘金，實際上常爲政府所自由處分也。然而日本憲法，所爲予政府以預算外支出之權者，爲備豫算不足之場合耳。例如使用預備金，或爲緊急之募債，則得適用

此權。若國庫而有剩餘金，此非豫算之不足，乃爲豫算之有餘，安得輕爲豫算外之支出，以濫用此款也。日本國法，因規定欠明瞭，遂貽政府以口實，而啓自由處分之弊。竊以爲我國將來之憲法，苟一面予政府以預算外支出之權，則一面對於此等剩餘金，必明規定編入下年度之歲入，以杜政府自由處分之弊。蓋規定於憲法，其效力始強，正不能僅恃會計法上之規定耳。

第五節 預算施行後生不足之時

預算生不足之狀況有二種：一爲年度開始後暫時之不足，一爲實際入不敷出之不足，此二者其性質既異，而所以補救之方法亦不同，今分別論之。

(甲)年度開始後，暫時不足之場合，在此場合，惟有發行短期國庫券而已。此等證券，具有公債之性質，其發行之目的，非以補歲入之不足，乃爲維持豫算而起也。蓋會計年度開始後，往往應支出之額甚多，而直接稅則未屆徵收之期，間接稅則收入有限，爲維持豫算起見，不能不舉債以應之。而此項證券，

稽諸各國，其償還期間，率以一年為最長之限度，蓋依預算所計畫，至會計年度之終，則收支可以平均，即此項債務，可以償還，故無須為長期之舉債也。而因其期間之短，故名之曰短期國庫券。日本名曰大藏省證券此項證券，固與普通之公債有異，然亦不能不受國會之監督，而國會行使其監督之權限，又有應研究者數事焉：第一：此項證券，其發行之最高額，應由國會限制之乎？抑不由國會限制之乎？民國三年所制定之會計法，規定此項證券，其發行程序，由大總統以教令定之，是其發行之最高額，行政部有裁奪自由之權，不必受立法機關之束縛；似此規定，是全蔑視國會之監督財政權，非立憲國所可行也。稽諸各國，此項證券之最高額，有以法律限制之者，有由國會逐歲議定之者，廿年前之德意志及奧大利，則採法律限制主義，德之短期國庫券，其一次發行之額，以一七五〇〇〇〇〇馬克為最高之限度；奧之短期國庫券，以九六六七二〇〇〇克羅，為最高之限度；是皆規定於法律中，無須歲歲國會之議決，此取法律限制

主義者也。若英國日本，則其發行之最高額，藏歲由國會議定之，而前後不必相同。此取國會限制主義者也。然則中國對於此二制，將何所適從耶？竊以爲一國經濟財政之狀態，逐歲而異。若以法律限定其最高額，不能因時以爲變通。則政治上必有受其敝者矣。故關於此點，必當依英日之制，其發行之最高限度，由國會逐歲議定之。庶得相其時經濟財政之情形，以爲伸縮也。第二：此項證券，其負債之期限，應由國會議定之乎？抑可聽政府自定之乎？此項債務之期間，以一年爲最長之限度，然在一年之範圍內，其債務應負若干月，則因時而有不同焉。例如距國庫豐收之時期近，則負一二月之債務，即可償還；若距國庫豐收之時期遠，則須負五六月乃至八九月之債務，方得償還；故借債期限之短長，往往因時而異也。日本當明治二十七年以前，其大藏省證券，分爲三個月，六個月，九個月，三種。由國會議定之，此外不許政府發行他種期限之證券，是取限制主義也。明治二十七年以後，則廢去此等限制，其負債之期間

，應需若干月，由政府臨時酌定之，是取放任主義也。吾以爲中國對於此二者，只能法後者之制，而不能法前者之制。蓋負債之期間，苟附以月數之限制，則財政上必常蒙其不利。例如：日本明治二十七年以前之制，假令政府僅須負四月之債務，然爲法律所限制，只能發行三個月六個月期限之證券，而不能發行四個月期限之證券，勢不能不負六個月之債務，則多費二個月之利息矣，欲避免此種損失，則其借債之期限，當由政府自定之，不能由國會限制之也。第三：此項證券，其負債之期間，必限於會計年度未終之前乎？抑可超於會計年度既終之後乎？關於此點，學者所主張，各異其說：有謂必以會計年度爲界線者，例如會計年度，以七月一日爲開始期，而翌年六月末日爲告終期，則其債務雖起自五月或六月，亦不許其超過六月三十日以後，蓋嚴守此範圍，庶可防會計上軋轆不清之弊，而國會監督之責，亦易舉其實也。其第二說，則謂負債期間，苟不越一年，則無妨超過年度告終之後，例如六月三十日，爲會計年度

告終期。然其債務苟起自五六月，則雖以九十月爲償還之期，亦不得謂爲違法，以不踰一年之範圍，仍不失短期證券之性質也。吾以爲欲定此二說之孰當，當視其預算之根本，是告以會計年度告終之期，爲會計清結之期。其在英國會計年度既告終，則本年度之會計，卽於茲截止，所有收支，皆歸於次年度之會計，使借債之期限，而超越此範圍。誠足啓會計軋轄不清之弊，此法律上所應禁止也。而在日本，則於會計年度告終後，尙設有出納整理之期間，其期限爲七個月，所以然者，會計年度雖告終，而收支之事，因事實上種種牽制，斷不能與之同告終，故不能不設此整理期間也。而借債之期限，苟不踰此期間，則於會計上初無何等流弊，卽與國會之監督權，亦無妨礙也。吾以爲中國之施行預算，現屬草創時代，爲圓活財務行政計，必不能不依日本之制，於會計年度告終後，尙劃數月焉，以爲整理之期間，其理由已於本章第一節詳言之，而北京政府時代之會計法，亦規定有六個月之整理期間，今後欲便利財務行政，此

種整理期間，慮未必能廢，然則政府之發行短期國庫券，其償還之期，所應加以限制者，惟限於整理期間之內而已，不必限於會計年度之內也。

(乙)實際上入不敷出之場合，在此場合，救濟之道不一，而施行則有其次序焉，今依次序言之。

第一科目之流用，豫算之形式，應分爲款項目三級，而項以上之經費，則不許流用，目之經費，則許流用，上既言之，目之經費，所以許流用者：第一：目之經費，其額不多，許其流用，於行政上既有大利，於財政上亦無大害也。

第二：目之類甚多，並此而不許流用，則政府編製預算之際，必豫爲增加其額，而財政將大膨脹，故許政府流用，正所以節減預算之總額也。各目經費，既可流用，然則預算生不足時，苟其額無多，則撥甲目之有餘，以補乙目之不足，斯最善也。

第二豫備金之動用，科目流用，不足以濟其窮，則進焉惟有動用預備金而已。

。攷豫備金之制，其起源蓋甚古：以中國言之，則王制所謂：『以三十年之通制國用』，又云：『國無一年之蓄曰不足，無三年之蓄曰貧，』者，即爲預備金制度之嚆矢。蓋三代以上，國家之收入，每歲必留餘裕，貯之國庫，以備臨時緊急之需，而秦漢以來，皆遵守此義，隋文帝時，府庫充實，及其亡也，洛口諸倉，李密據之，猶足以稱雄一時，蓋中國歷朝之財政，非以收支適合爲原則，而以有餘不盡爲原則也。而在歐洲，則雅典當帕洛波尼戰爭以前，國庫所藏之金，共千七百『塔陵託』貨幣名，此後馬基頓及羅馬，其國庫亦以保有積儲爲原則。迨至近世，因公債盛行，豫備金之制度，其在財政上之位置，稍爲低落。然日本普魯士意大利比利時諸國，尙垂此制，而未敢廢去，蓋所需於豫備金者，尙有用途二焉：一以供豫算不足時之經費，一以供豫算外新生事業之經費，故在日本，其預備金之設置，分爲二部，即以備此二者之所需也。然此等存儲，一面固足圖行政上之活潑，一面又足釀財政上之弊害，故各國關於預備金之

使用，不特在政府內部，須經嚴重之手續，且於事後必提出議案於國會，以求其承諾，誠以有關歲出，即應受國會監督財政權之監督也。中國廣土民衆，政務繁複，爲備預算外之不足，當不可無預備金之設置。而北京政府時代之會計法，即設有第一第二兩部之預備金，二十年之預算章程，亦設有第一第二兩種之預備費，則預算發生上述兩種情形時，斯即可動用之款也。雖然，政府而動用此款，則下次會期，應具議案提出於國會，以求其承諾，必得國會之追認，斯政府之責任，始以解除；蓋有關國帑，國會不能監督於事前者，尙得監督於事後也。

第三財政上之緊急處分。預算不足之原因，苟起於臨時發生事變，而需款之急，等於燃眉，則不可不別有道焉以應之，各國於是有許政府緊急處分財政之制，日本憲法第七十條，普魯士舊憲法第六十三條，皆以此權予諸政府者也。在此場合，苟國庫之預備金，足以副其所需，本無須取前種之手段。雖然，各

國預備金之設置，其額類皆不多，苟遇非常事變，此區區者，常不足以應之也。政府乃不得不爲他種財政之處分。例如：募集國債，其法一也。向銀行爲一時之借款，其法二也。創新稅制，或增舊稅率，其法三也。是皆得利用憲法上所予之緊急處分權以行之者也。雖然，財政上之事項，必於事前付國會以議定，此爲立憲政治之原則。今既破此原則，則對於其權力之行使，必不可無以限制之。第一：欲爲此等處分，必爲保持公共之安全，苟其目的，在充或種行政費，而與公共之安全無關，則必先召集國會以議決，而不能擅行處分也。第二：必有緊急之必要。苟其事可以從容處理，無稍縱即逝之虞，則亦必先召集國會以議決，而不能擅行處分也。第三：必爲不能召集國會之時，苟事實上無所障礙，有容召集國會之餘地，則亦必待國會之議定，而不能擅行處分也。彼昔日兩國，其予政府以行使此權，皆以此等條件限制之。中國憲法，欲予政府以財政上緊急處分權，當亦不可不附以此等條件。所以然者，凡財政上之措施，

應受國會之監督。而在緊急處分，國會祇能監督於事後，而不能監督於事前。所謂監督於事後者，即政府提出議案於下期之議會，以求其承諾是也。然事後承諾之制，有缺點二焉：其一：則國會以事屬已往，不欲深求，故易於承諾。其二：則遇內閣更迭時，身當其事者，既已去位，國會無從問政府之責任。職是之故，欲使其行使此權，必附以上舉諸條件，非然者不能聽其擅行處分也。政府既爲緊急處分矣，然則提出議案於下期議會時，國會苟認其有不當，則將若之何？就法律上論之，憲法既予政府以此權，就令其處分有不當，政府亦不負違法之責任。雖然，國會對之，雖不能糾問其法律上之責任，尙得糾問其政治上之責任，質言之；即不得提出彈劾案，而得提出不信任案是也。內閣已更迭時不在此限蓋政府應對國會負責任，在他種行政，猶且有然，矧其爲財政上之處分，斷無所逃於國會之監督也。

上所舉救濟之法，乃就無須召集國會及不及召集國會時言之也。若夫所差之

額甚多，非預備金所能填補其缺，而又有召集國會以議定之餘地，則所以救濟之者，又自有其方法焉。試再進而論之。

一募召公債，在緊急處分之場合，固亦得募集公債；然彼時之募集公債，可

由政府獨斷，此時之募集公債，則須先經國會議定也。既須經國會議定，則關

於議定之權限，遂有應研究者二事焉：第一：國會議決公債之權限，僅議定其

額量乎？抑並得議定其條件乎？各國憲法，雖皆規定公債必經國會議決，而國

會議定之權限，則類不著明文，於是治國法學者，或謂國會既承認其應借之額

量，則其募集條件，雖由政府定之，亦不得謂其違反國法。雖然，此實忘國會

所以監督財政之本旨也。夫公債所以必經國會議決者，慮政府舉債之不得其當

也。使借債之條件，可由政府自定之，則政府或故昂其利息，而因之以爲利，

或向外國募集，而舉國內種種權利，以爲借債抵押品，則其弊不惟中於財政上

，而又中於政治上矣。故欲防政府舉債失當之弊，國會之議決權，當使其及於

募·集·之·條·件·，·不·能·限·於·募·集·之·額·量·也·。·第·二·：·募·集·公·債·之·事·，·國·會·僅·有·議·決·之·權·乎·？·抑·並·有·提·案·之·權·乎·？·普·通·議·案·，·政·府·與·國·會·，·雙·方·皆·有·提·案·之·權·，·此·立·憲·國·之·通·例·也·。·雖·然·，·若·關·係·增·加·歲·出·之·事·，·苟·予·國·會·以·提·案·權·，·則·將·釀·出·種·種·弊·害·焉·：·第·一·：·則·釀·政·治·上·之·腐·敗·，·蓋·議·員·既·有·此·權·力·，·則·可·利·用·國·家·之·公·債·，·以·私·於·其·地·方·及·黨·派·，·甚·且·藉·此·以·為·納·賄·之·地·也·。·第·二·：·則·破·財·政·之·統·一·，·以·議·員·提·出·之·案·，·其·所·增·加·之·經·費·，·皆·出·於·政·府·預·算·之·外·，·故·國·家·財·務·行·政·之·方·針·，·斷·不·能·一·貫·也·。·第·三·：·則·收·支·難·于·適·合·，·以·議·員·各·得·提·出·增·加·經·費·案·，·則·歲·計·必·大·膨·脹·，·而·歲·入·與·歲·出·，·斷·難·保·均·衡·也·。·第·四·：·則·使·監·督·財·政·之·責·任·不·能·舉·，·以·國·會·既·自·開·濫·費·之·風·，·又·安·能·監·督·政·府·之·濫·費·也·。·緣·是·之·故·，·政·治·學·者·，·皆·謂·關·係·歲·出·之·事·，·不·能·予·國·會·以·提·案·權·；·而·英·國·及·威·丁·堡·，·即·實·行·此·主·義·，·關·係·增·加·歲·出·之·事·，·不·許·議·員·提·出·焉·。·中·國·欲·防·以·上·諸·弊·，·當·不·能·以·此·權·予·諸·國·會·，·而·募·集·公·債·之·事·，·必·為·增·加·歲·出·而·起·，·則·其·提·案·之·權·，·當·然·不·

能以之予國會：蓋國會有監督財政權，而無擴張財政權，提議借債，以擴張歲出，非議員所應有事也。

二增加租稅。爲補預算之不足，或增加舊稅率，或別起新稅制，在緊急處分の場合，固亦得採用此方法；所異者，則彼時無須經國會之議定，而此時則須經國會之議定是也。租稅所以必經國會議定者，其理由有二：第一：租稅之征收，與國民生計，有密切之關係，使不先經國會議決，常易啓政府以暴斂橫征之弊，苛政猛於虎，賦斂毒於蛇，在專制政治之下，租稅必繁苛，古今有明鑑矣。故欲使租稅之輕重，適合於國民負擔之能力，必不可不以監督之權，予諸國會也。第二：一國稅制，苟聽政府自定之，則必有畸輕畸重之弊。歐洲中世，國家一切經費，皆歸平民負擔，而貴族藩侯，則得豁免租稅焉。蓋因平民無權，不得參與議決租稅，則此等偏陂之弊，自緣之而生。故欲期稅制之公平，又不可不以監督之權，予諸國會也。基此二理由，故一國稅制，皆必付諸國會

以議決。特在非增加歲出之時，國會不惟得就政府提出之議案，行使其監督權而已，且得自行提案，以改革稅制之弊點。而在補預算不足之場合，則國會但有議定政府提案之權，而無自行提案之權也。

如上所論，救濟預算不足之方法，蓋略備矣。獨是預算不足之原因，有起於收入之減少者，有起於事變之發生者，前者爲普通之原因，可無俟深論。若夫因事變發生，預算中無其經費，須爲臨時之籌措，則關於籌措之次序，尤不可不一研究焉。夫事變之最大者，莫若戰爭，而戰爭之時，軍費浩大，勢不能不於預備金之外，募集公債，或增加租稅；而募債與增稅，於斯二者何先，斯則亟應討論者也。關此問題，學者之見解各異，有主張應先增稅者，其所持之理由有二：第一：戰爭之時，人民爲敵愾心所激動，其負擔租稅之能力，從而加強。故在平時，人民所目爲惡稅，謂不堪於負擔者，一遇戰時，爲保國家將來之光榮，遂忘自身目前之痛苦，於是租稅雖繁重，亦皆踴躍於負擔。人民既有

輸財救國之熱心，則欲籌措財用，當利用此時機，取諸不必償還之租稅，而不必取諸應償還之公債也。第二：無論何國，戰爭之後，其財政必大膨脹，蓋其時所應整理之事，千條萬殊，故歲出從而激增也。顧無徵不信，試舉實例：
美·西·戰·爭：自一八九八年四月至八月其戰期僅數月耳。而美國一八九七年之歲出，僅三億四千七百萬打拉，其翌年之歲出，則已增至五億一千五百萬打拉也。

南·阿·戰·爭：自一八九九年十月，至一九〇二年六月，其戰期僅二年八個月耳。而英國一八九八年之歲出，僅一〇四，一〇〇，〇〇〇鎊，至一九〇三年之歲出，則已增至一八五，〇〇〇，〇〇〇鎊也。

中·日·戰·爭：自光緒二十年六月，至廿一年四月，戰期僅十月耳。而日本明治二十六之歲出，僅八四，〇〇〇，〇〇〇圓，至二十九年之歲出，則已增至一六八，〇〇〇，〇〇〇圓也。

日俄戰爭。自日本明治三十七年二月，至三十八年九月，戰期僅一年七月耳。而明治三十六年之歲出，僅二四九，〇〇〇，〇〇〇圓，至三十九年之歲出，則已增至四九四，〇〇〇，〇〇〇圓也。

戰後歲出之膨脹，既有明徵矣。然戰後之財政，常恃公債以因應之，而在戰時，既倚公債以充軍費，迨至戰後，復倚公債以爲財源，先後皆取盈於公債，則財政上必生破綻；則何如先取增稅之手段，而募債之事，則以俟諸戰後之所需也。以上二項，是爲主張先增稅者所持之理由。雖然，此等理由，初非強固之理由也。今先就第一項論之：謂戰爭之時，人民有敵愾心，故易於增稅。不知當斯之時，人民既踴躍於負擔租稅，則亦踴躍於負擔公債；若謂公債必須償還，不如租稅不貽後日之累，不知償還之期，在於將來，儘有從容籌措之餘地。而就目前而論，人民輸將必須償還之公債，比輸將不須償還之租稅，必更踴躍。則何如就人民之最踴躍者行之，斯得款較速也。又就第二項論之：謂戰時既恃

債以充軍費，戰後，復倚公債以作財源，則財政必生破綻。不知戰時之經費，既取之公債，則戰後歲出之膨脹，固可增稅以充之，必謂戰後之財政，只宜募債而不宜增稅，吾未見其有精確之論據也。主張應先增稅者，既未有充足之理由，反之而就先募債一方面觀之，則有極強之理由在焉。第一：戰時財政，以先得入款爲貴，而取諸公債，則其得款速，取諸租稅，則其得款遲，蓋募債之事，苟應募者踴躍，傾刻之間，可以得巨款之收入，若其利率稍重，則其得款益速焉。反之而租稅之收入，必依次序得之，非政府所能縮短其收入之期間。且戰爭之時，經濟界蒙其惡影響，租稅收入，比諸平時，不惟不見其速，抑且反見其遲也。第二：一國租稅，其種類甚多，在平時調盈劑虛，各定相當之稅率，使負擔無所偏重，於是始合而成善良之租稅制度。若在戰時，於倉猝之中，驟議增稅，無論加重舊稅率，與別創新稅制，其負擔必偏重於國民之一部分，而不能得其公平，於是稅制將因之而紊亂，則何如取諸公債，可以無破壞租稅

制度之虞也。第三：取諸租稅，無論其屬何種財源，必不能得巨額之臨時收入。若強行增征，其直接妨礙一國之產業，比諸公債，必加倍蓰也。第四：戰爭之時，不惟當計財政之充足，又當預防市面之恐慌，苟用增稅方法，則其財源取諸本國，易擾亂金融之市場，若取諸公債，則可募之外國，國內產業之資本，無被其侵奪之虞也。第五：公債爲任意的性質，所募集者乃人民之游資，租稅爲強制的性質，所征收者乃人民之收入，取諸游資，則人民不過出其所餘，以應國家之急而已。若取諸收入，則其僅足敷衣食之用者，今因增稅之結果，必再割出一部分，以納諸國家，則生計上必驟感困難。而在戰爭之中，產業不能發展，欲謀得他項收入，以補其缺，其事亦不易也。第六：募債之法，使其額面低小，則可使應募者普及，而無所偏重，若取諸租稅，則爲應目前之急需，必無暇集合多種稅目，以調劑其負擔之輕重，勢必選擇一種而行之。然無論徵何種租稅，其所負擔者，必限於一階級之人，而不能使之普及也。第七：征

收租稅，其感受痛苦者，即在納稅之人，若募集公債，其感受痛苦者，乃在負擔償還之人，而不在出資應募之人，以應募者固得取償於他日也。然同一數字之收入，其在公債，償還之額，得平分其負擔於長期間，故人民所感之痛苦，比較屬少。而在租稅，則爲一次之負擔，非得按年以均分之，故人民所感受之痛苦，其程度較強。而在戰爭期間，使人民多一分之痛苦，即使其對於政府，少一分之信任於政策上實有不利也。第八：租稅不須償還本利，自國庫觀之，固較公債爲優。然由個人經濟上觀察之，則納稅之人，本利俱皆損失，即曰人民之負擔納稅，與負擔償債，其所負擔之量，結果相同。而在一部分之收稅費，則爲社會經濟之不利。際戰爭之時，最宜培養財源，俾其可以爲繼，夫何必先擇其不合經濟主義者行之，以妨害民力也。基此八種理由，竊以爲戰爭之時，爲充臨時之經費，宜先取募債之手段，公債之額，不足敷用，乃始議增稅以助之，此變時籌措財用之次序也。

戰爭之時，若可募集外債，尤以舉債爲最得策。今試舉歐洲大戰後各國所負美國之債額，亦可見募債較增稅爲易行矣。

英國欠美國二十萬萬金元。

法國欠美國二十萬萬金元。

意大利欠美國十萬萬金元。

比利時欠美國二萬萬金元。

同時尙有數國，負英國之債，其額如左：

俄國欠英國二十萬萬金元。

法國欠英國二十萬萬金元。

意大利欠英國二十萬萬金元未滿。

比利時欠英國四萬萬金元。

以上各國所借入之外債，其鉅如此，使當時改取增稅之政策，則其困難之程

度。當增加十倍乃至二十倍，欲如外債之費力少而得款巨，恐不易爲也。

第六節 豫算之監督制度

預算之施行，其監督之機關有三，卽一爲行政的監督機關，二爲司法的監督機關，三爲立法的監督機關，此三種機關，性質雖異，而具有監督預算之權則一也。行政的監督機關，與執行者接近，其監督最爲周密；然以其接近之故，易於徇私，苟無他種監督機關，以繼其後，則監督預算之責，常不能舉，爲補此缺，於是乎有司法的監督機關。此種機關，其地位離行政部而獨立，可以充分行使其職權，而無與之因緣爲奸之弊，是實最有力之監督機關也。然司法的監督機關，其所據以行使其監督權者，乃在他機關所議定之法令；苟此等法令，其根本先已錯誤，則雖能依法以行其監督之責，然財政上之弊害，終無由剔除，於是乎又有立法的監督機關。此種機關，有議定預算及關於預算法律之權，從根本上監督之，斯上舉之弊，可以免矣。雖然，立法的監督機關，非終歲

常設之機關也。而預算之施行，則隨在皆需監督，故有立法的機關，以監督於臨時，尤貴有上述兩種機關，以監督於平日，斯預算所應監督之事，皆能舉之而無遺，故此三種機關，必具備焉，不容或缺也。而此三種機關，所以行其監督之法，又各不同，今試分而論之。

(一) 行政的監督機關

此種機關，即行政各部是也。而稽諸各國，此機關所以行使其監督權者，其法又有三：即(一)以監督之權，專屬於財政部者，(二)以監督之權，分寄於各機關者，(三)財政部與各機關，皆有監督之權者，其在第一法，以財政部專任其責，其監督權之行使，最為公平，無甲部寬而乙部嚴之弊，此其所長也。然不洞悉各機關之內情，其監督終不能周，有失之疎闊之缺點，此其所短也。其在第二法，各機關對於其執行者之情形，既熟知之，而自當監督之責，必無疎漏之處，此其所長也。然甲部雖嚴於稽核，而乙部或多所瞻徇，則監督有不統

一之弊，此其所短也。惟第三法，則採一二兩制之所長，而去其所短，最能舉行政監督之責。其在日本，即採斯制。出納官吏，一面各受本部大臣之監督，一面又受財政大臣之監督。其監督方法，既極周詳，而且統一。我國關於會計法規，尚未完備；北京政府時代，據審計條例所規定，各官署每月編製支付預算書，經主管長官核定後，尚須送之財政總長，似亦採用第三法。現在行政之監督，其方法何如，尚無可考。竊謂今後更宜有詳細之法規，使各院部與財政部，各有相當監督之權限，斯行政上監督，乃無缺憾耳。

(二) 司法的監督機關

此種機關，即前之審計院，現改稱審計部是也。審計部之監督預算，比之行政部之自監督，其效力倍強；所以然者，以其地位離行政部而獨立，得以充分行使其職權也。願欲使審計部克舉司法監督之責，則關於審計部之組織及其權限不能不一研究焉。

(甲)審計部之組織。欲使審計部盡司法監督之責，必使之保有獨立之地位，緣是而有一先應研究之問題焉，則審計部之部長，當如何發生是也，吾欲論其應如何發生，且一稽各國之制，以供參攷。

荷蘭 部長由國會下院選出。

比利時 部長副部長由國會下院選出。

丁抹 由國會下院選出數名，君主於其中擇一任命之。

奧大利 由國民會議選舉之。

英國 由皇帝任命之。

日本 由皇帝任命之。

以上數國有由選舉者，有由任命者，有折衷於選舉任命之間者，我國對於此三制，將何所取法耶？其在立憲已久之國，即採任命之制，亦能舉監督預算之職。若我國今日尙在專政之下，立憲政治，並基礎而無之，使採任命制，爲部

長者，因其地位由政府而來，對於行政部，必多所顧忌，而不敢行使其正當之職權，則所謂司法的監督，將歸於有名無實矣。就令由專政而入於憲政，然爲充實審計部之權力起見，部長一職，原則必採選舉之制，若謂部長係屬官吏，不宜太偏於選舉主義，則令國會選出二人，由元首擇其一而任命之，斯則折衷至當矣。若現行之審計部編製法，部長純由國民政府任命，不能保障其獨立之地位，此將來必當改正者也。都長之下，有審計官焉，其在日本，除刑事宣告或懲戒處分外，不得令其退官轉官或休職，所以鞏固其地位，俾得行使其職權。而我國，北京政府時代之審計院編製法，僅云不得令其退職或減俸，現行之審計部組織法亦僅云非經法院褫奪公權或受官吏懲戒委員會依法懲戒者，不得免職或停職，則使之轉官之事，猶得爲之，此非所以保障其獨立之地位，而使_之得盡於其職也。關於此點，官制上又不可不改正耳。

於此又有應研究者，則審計部長之地位，稽諸各國，凡由元首任命者，其應

去職時，則由元首罷免之，由議會選舉者，其應去職時，應由議會罷免之，如奧大利憲法規定審計部長，依主查委員會之推薦，由國民會議選舉，而其退職，亦由國民會議之議決行之，即進退之權，皆全操之國民會議也。中國之審計部長，吾既主張由國會選出二人，請元首擇一任命之，然則遇有溺職時，應由國會罷免之耶？抑應由元首罷免之耶？竊謂我國如採折衷制，則審計部長之去職，應由國會彈劾，咨請元首罷免之，斯則無所偏重，而經過二重手續，亦可無輕舉之弊矣。

(乙)審計部之職權，審計部最大之職掌，在於審定歲出歲入之決算，而審定之後，必有審計報告書，送之國會，以供其認可決算之參攷，此立憲國之通則也。而稽諸各國，此項報告書之達於國會，有二法焉，其一則由審計部直送於國會，採此制者，如英國是也。其二則由審計部送之行政部，再由行政部，提出於國會，採此制者，如日本是也。後者之制，因須經由行政部之故，常有所

瞻徇，而不敢發奸摘伏，攻擊政府之缺點，而暴露無餘。故欲舉司法監督之精神，必採英國之制，而不可採日本之制。今憲政尙未實施，關於提出國會之手續，國法上尙無所規定。惟查北京政府時代之審計條例，規定審查報告書，經由國務總理呈報大總統，由大總統提交國會，是採日本之制，而不採英國之制也。今後果實行憲政，爲絕審計部瞻徇之心起見，必使之得直達於國會。關於此點，法令上正不能不重新規定耳。審計報告書，得直達於國會矣，然則其審計之權限何如？稽諸日本，其應審計之事項有四：卽

一 總決算

二 關於各官廳及官立諸營造之收支，及官有物決算。

三 關於受政府補助金，又特約保證的團體，及公私立諸營造之收支決算。

四 依法律勅令，特使屬於審計部審計之決算。

反而觀諸我國現行之審計法，則規定應歸審計院審定者，其事項如左：

- 一 國民政府歲出入之總決算。
- 二 國民政府所屬各機關、每月之收支計算。
- 三 特別會計之收支計算。
- 四 官有物之收支計算。
- 五 由國民政府發給補助費、或給與保證各事業之收支計算。
- 六 其他經法令明定、應由審計院審核之收支計算。

附註 審計院於十八年改稱審計部，但審計法中仍稱審計院。

合而比較之：我之條文，實比日本有加，然我所規定事項，皆爲日本條文所包括無餘，故條文雖有多少，而權限則實相同，蓋所應審計之事項，實不外是，不能有所增減也。

審計部之權限定矣；然則何所據以行其審計耶？通常之場合，固據各官署所提出之計算書，及他種書類，即依以審定之。然遇必要之時，尙得向各官署調

閱證據，或該主管長官之證明書，此我現行之審計法，所明爲規定者也。惟在日本，審計部又得派遣官吏，爲實地之檢查，竊謂我國之審計法，當補加此項，庶幾審計部之行使其職權，不徒拘於空文，更可核諸事實也。至於『審計報告書』之內容，則依審計法所規定，其事項如左：

- 一 總。決。算。及。主。管。機。關。決。算。報。告。書。之。金。額。與。國。庫。之。出。納。金。額。是。否。相。符。
- 二 歲。入。之。征。收。歲。出。之。支。用。官。有。物。之。買。賣。讓。與。及。利。用。是。否。與。法。令。之。規。定。及。預。算。相。符。
- 三 有。無。超。過。預。算。及。預。算。外。之。支。出。

上所規定者，直模倣日本之制，而稽諸歐美各文明國，亦大略相同，蓋審計部所應報告於國會者，不能於此等事項之外，有所增加也。

現在專政時代，未有國會，故現行審計法，只規定呈報國民政府，尙無報告國會之明文也。

(三)立法的監督機關

此種機關，即國會是也。蓋預算之本體，及關於預算之重要法規，皆由國會議定之，故名之曰立法機關。而國會之監督預算，有監督於事前者，亦有監督於事後者。事前之監督：已於上各章分論之。若事後之監督，則在於承認決算，故決算之制度，又不可不一研究也。

上所舉者，乃為監督之機關，機關備矣，請進而論監督之法。行政監督與立法監督，其監督方法，已於上論兩機關中，述其岸略，可無俟複論。惟為司法監督之審計部，其監審預算，應探事前監督之制乎？抑探事後監督之制乎？此則與整理財政問題，關係極鉅，未容略而不講也。何謂事前監督？即行政官廳所發之支付命令，未送付國庫執行以前，由審計部審查其果係合法，始認可署名以行之，採此制者，如法蘭西、比利時、意大利、奧大利是也。何謂事後監督？即行政官廳之支付命令，是否合法，應俟財務行政之終，始編計算書，送

請審計部審核，採此制者，如日本及歐戰前之德意志是也。中國十七年以前之審計法，規定各官署每月經過後，應編造上月支出計算書，連同證憑單據，送審計院審察，是採事後監督之制。而現行之審計法，則規定凡主管財政機關之支付命令，須先經審計院核准，是又採事前監督之制也。然則他日實施憲政，對此二制，將何途之從？平心論之，在政治已循正軌之國，採事後監督制，則行政上可以收靈敏活潑之効，誠非無利可取。雖然，就防弊之點論之，則其監督，恆陷於有名無實之弊。蓋事屬已然，不能挽回。雖然監督，烏從而監督之。若以財政未上軌道之國，採用此制，其弊尤滋；如民國二十年來，財政上之弊竇，百孔千瘡，無從監督；在北京政府時代，半由此制啓之。其尤奇者，據當日審計法所載，每月經過後，即應編造支出計算書，送審計院審查；而當時國家諸官署，其在外省，十有八九焉，絕不編送支出計算書，即在中央，亦恆遲至一年或二四年之後此項支出計算書，猶未送達審計院，此其弊皆由採事後

監督而來也。現形式上雖採事前監督，而上述之弊，仍不能免。司法監督，幾成具文。故國家他日欲制定憲法及修改審計法，當決然採用切實的事前監督制，而不容有絲毫之瞻徇，庶幾財政有整理之一日耳。

第六章 決算制度

第一節 決算之編製

他日憲政實施，決算之編製，其責應屬於財政部，以其為財政之最高機關也。·（現行預算章程，關於決算一項，無所規定，但預算規定由國民政府主計處編製，則辦理決算，似亦應由主計處編製，但此屬專政時代辦法，本章為憲政實施後，釐正財政系統起見，仍以財政部為編製機關）雖然，若探其內容，則凡與收支有關各官廳，皆有編製之責，財政部特總其成已耳。今試列表如左，以明編製責任之所在也。

決算

歲入歲出
外現金

歲入款額

出納之部

命令之部

出納之部

命令之部

出納計算書

國庫出納官吏編製之

歲入歲出外款額出納計算書 各歲入、現金出納官吏編製之

不提出正式決算

歲入

收入計算書 各收入官吏編製之
出納計算書 國庫出納官吏編製之

歲出

特種支付計算書 豫支現金各官吏編製之
出納計算書 國庫出納官吏編製之

歲入

歲入決算明細書 財政部長編製之
歲入征收額計算書 征收歲入各官吏編製之

歲出

各部決算報告書 各部部长編製之
支出計算書 各發支付命令官編製之

歲入歲出總決算 財政部長編製之

司命令之機關，與司出納之機關，其責掌不同，故其所應編製之事項亦不同，右表分兩部列舉之，所以明此兩者系統之異也。

決算須提出於國會，今未實施憲政，故現行法令，無此等規定。但據北京政府時代之會計法，則規定總決算編成之後，須先經審計院審定，然後提出於國會。其分門及款項之次序，與總預算同，又須開具左列各事項之計算：

歲入部

歲入預算額，

查定歲入額，

已收訖歲入額，

歲入虧短額，

未收訖歲入額。

歲出部

歲出預算額，

預算決定後增加歲出額，

支付節書已發之歲出額，

轉入次年度歲出額，

歲出剩餘額。

總決算提出於國會之時，有一附隨之要件焉。則須附送審計院之『審計報告書』是也。且依舊會計法所規定，並須附送左列書類：

- 一 各官署主管歲入決算報告書，
- 二 各官署主管歲出決算報告書，
- 三 各官署主管特別會計決算報告書，
- 四 國債計算書。

此雖為北京政府時代之辦法，但今後而實施憲政，恐不能不依樣葫蘆，使決

算受國會之嚴密監督耳。

觀上所述決算之內容，可以見矣，抑決算者、預算之成績也，故決算之理想，在於所表示之數字，能與預算一致。蓋預算成績之良不良，即於其與決算一致與否卜之也。欲論決算制度，當知決算之根本，即在是耳。

第二節 決算之提出

將來實施憲政，國家每歲之決算，政府必提出於國會，以求其承認，其爲事頗簡單，殆可無俟詳論。雖然，亦有應研究之問題焉，則決算提出之時期是也。蓋一年之決算，依政府提出之遲速，而國會能否舉監督之責，即於焉繫之，此不可不深察也。其在日本會計年度之終，本在三月末日，然各部之決算，遲至十一月末日，始送之財政部，又以國會之開會在即，政府多忙，不及編定決算，至翌年六七月間，財政大臣，始提出於閣議，而決算之完全編定，率在九月間，然已屬第二年度之九月矣。又再經審計部之審定，得其報告書，至第三

年二月間，政府始能提出於國會，以求其承認。故日本之決算提出期，率在會計年度告終後之第三年。若在法國，則其提出之迂緩，比之日本，又有甚焉。政府之決算，非至會計年度告終後四五年，不能提出也。日法之制，如此遲滯，緣是而釀出數弊焉。第一：事隔數年，議員調查決算之熱心，因而冷淡，故政府一經提出，往往容易承認之，而不細核其內容，此其弊一也。第二：事隔數年，欲核其用途之當否，其可供參攷之資料，多歸消滅，故議員即欲細事稽查，而苦於無可為據，此其弊二也。第三：事隔數年，政府豈能無變動，苟內閣既已更迭，其用途即有不當，國會亦難據以糾問現政府之責任，此其弊三也。若英國之決算，則少見此弊焉。蓋英國會計年度之終，在於三月末日，而其固定費之決算，限於九月末日編定，支給費之決算，限於十一月末日編定，陸海軍費之決算，限於十二月末日編定，故苟遇國會早召集時，則至翌年一月三十一日，固定費與支給費之決算，即可提出於國會，至二月十五日，陸海軍費

之決算，又必提出於國會。是英國之制，會計年度告終後，翌年之新議會，決算案即必須提出，視日法之延至數年之後者，其遲速迥不侔矣。緣其決算之速提出於議會，故日法所生之弊，在英國則可免焉。而其所以能早於提出，則以決算之編定，限於議會未開之前，而不容越於議會既開之後也。中國將來國會之開始期，我既主張在三月一日，而會計年度之開始期，則主張在七月一日，然則會計年度之終，即在六月卅日，距翌年國會之開始期，尚有八月。政府欲編製決算案，固綽有餘日，故吾以為會計年度告終後，翌年之議會，決算即須提出，庶可避日法兩國之弊，而使國會之監督決算權，能克舉其責也。提出之期定矣，然於此又有應研究之第二事焉，則決算提出之際，僅令閣員赴國會以報告乎，抑並令審計部長，赴國會以報告乎。日本之制，決算之提出，僅由政府當局者，報告於國會而已，至於審計部長，日本名為會計檢查院長，不必同赴議會也。若英國之制，則並令審計部長，親臨議會，以陳述一切，國會得政府之報告，並聆

審計部長之報告，然後加以判斷焉。然則中國對於此二制，將何途之從？竊嘗論之，監督財政之事，國會與審計部，固共有其責，然國會僅監督於臨時，而審計部則監督於平時，故政府之收支，其違法與否，有弊與否，惟審計部知之最詳，使之臨議會以陳述意見，實可收種種之功效。吾以爲中國之議決決算，必依英國之制，令審計部長出席於國會，陳述一切，庶國會得曉然於政府收支之實況，不至爲所朦蔽也。然於此又有應研究之第三事焉，則決算之提出，應先提出於參議院乎，抑應先提出於衆議院乎，稽諸各國，其在預算，大率規定應先提出於衆議院，至於決算，則皆無所規定。以普通之法理解釋之，法律既無明文，則先提出於衆議院，抑先提出於參議院，應聽政府之自由，不能加以拘束也。雖然，財政議案，與其他法案，其性質有異，普通法案固不必先提出於衆議院，若財政議案，則歐洲諸國，皆使衆議院有先議權，卽我上所主張，亦謂一切財政案，宜先提出於衆議院也。而決算亦爲財政案之一，一般財政

案，既皆先提出於衆議院，則在決算，亦斷不能破此原則。况決算乃由豫算而發生，非能外豫算而獨立。每歲預算，既皆先提出於衆議院，則爲豫算成績所寄之決算，豈能獨斬衆議院以先議權乎。故吾以爲即無法律之規定，而政府每歲之決算，亦必先提出於衆議院也。

以上三者，除決算應先提出於衆議院，乃屬當然之事，無須俟法律之保障外，其餘二事，皆法律無明文，則不發生效力者也。而北京政府時代之會計法，審計法及其他關於預算法規，對於此二事，皆無所規定。以第一事論之：法律既無明文，則決算遲至何年度提出，當聽政府之自由，循是行之，欲求免日法之敝難矣。而提出之時，審計院長，亦必不臨國會以報告，以法律無所規定，彼當然不負此義務也。北京政府時代之法律，既有上述缺點，現未實施憲政，關於此等事項，且並法律而無之，更無從批評其得失，竊以爲他日制定憲法，召集國會，上舉兩項，必規定於法律中，始有以善其事耳。

第三節 決算之承認

在立憲政治之下，決算提出之後，國會即先付諸委員會之審查，此各國通例也。其審查之法如左。

對於命令系統之審查。

有無違反各種法令之處，

有無違反預算所規定之處，

有無違反契約之處，

有無結不利國庫的契約之事，

有無濫費之處，

對於出納系統之審查。

出納有無違法之處，

計算有無錯誤之處，

保管有無失當之處，

委員會審查之後，以之報告於本會議。本會議認其果無違法失當之處，始予以可決，於是政府之責任，乃以解除，此國會承認決算之程序也。然於此有一應研究之問題焉。則國會對於政府提出之決算，有否決之權乎？抑無否決之權乎？普通議案，政府提出之後，國會一方能予之以可決者，一方亦能予之以否決，蓋苟無否決之權，則聽政府之自由裁擇可矣，何取乎提出以求國會之承認也。雖然，否決權之目的，在使其提案不能見諸事實，若決算之性質，乃報告已往之成績，而非計畫未來之事業，就令否決之，豈能取消其事實；既不能取消其事實，則否決亦等於不否決耳。爲綜覈名實計，承認決算之場合，實不必予國會以有否決全案之權，此不能以他種議案相比擬也。然於此又有應研究之第二問題焉，則決算之內容，苟有違法失當之處，國會將悉承認之否乎？國會對於決算，不能全然否決，上既論之，故決算之內容，雖有違法失當之處，國會

似亦不能否決其成案，謂其事應歸取消也。雖然，國會無否決其全案之權。未始無匡救其闕失之權也。若謂國會既無完全否決權，故政府提出之決算，雖有違法或失當，國會必一一承認之，則政府之財務行政，將可爲任意之處分，而不必守預算及法律之規定，則國會之監督預算權，將歸於有名無實矣。故決算而有違法或失當，國會既有監督之權，自當有救正之權。今試先就違法之事論之：在此場合，國會可以彈劾政府，而使之受法律之制裁，蓋已往之事，雖不可挽回，然事關法律，彈劾之以示警戒，實國會固有之權也。又就失當之事論之：其重大者，則國會可提出不信任案，以促政府之更迭，卽其輕微者，國會亦得予以警告，戒其以後不得再蹈覆轍，蓋國會有監督政治及財政之權，當然得爲此等處置也。國會關於承認決算，其權限具如上述，故承認云者，非徒有承諾之義務而已，抑監督之職權，固亦寓於其中爾。

第四節 決算之公布

將來實施憲政，決算經國會承認之後，元首必公布之。斯一年度之會計，始告完結。此各國之通例也。公布手續，不過勞元首一通之命令。其爲事頗簡單，殆可無俟深論。雖然，公布決算，與公布其他法案，其性質有異。此又不可不知也。第一：其在法律案，於公布之前，尙須經裁可之一階級，若在決算，則國會承認之後，卽直接公布之時期。中間不經裁可之一階級也。蓋在一般法律案，國會有議決權，而元首則有裁可權，裁可之後，始能公布，故裁可與公布，雖有蟬聯之關係。然實非同爲一物。日本一木博士有言：『裁可者確定國家意思之行爲，非宣明國家意思之行爲也。宣明國家之意思者，厥爲公布，公布之時，卽法律始成立之時也。』由是觀之：裁可與公布，其爲二物甚明，而其時期之異，稽諸他國，又有事實之可徵。其在奧大利，裁可之法律，有遲至翌年始公布者，如一八七五年議定之『行政裁判所設立法』於十月二十二日，裁可之，至翌年四月二日始公布之。又舊西班牙之『旁系繼嗣法』當一八一九

年，已經加羅四世之裁可，及一八三〇年三月二十九日，始由華德南四世公布之。裁可與公布，劃然分爲二時期，卽此可見。其所以然者，裁可權之爲物，一面含有不裁可之作用，元首對於國會議決之法案，既有斟酌裁可不裁可之餘地，則裁可之期間，自離公布之期間而獨立，國會議決之法案，苟未經過此期間，則不能見諸公布也。若國會所承認之決算，則只能予元首以公布權，而不能予元首以裁可權；所以然者，決算之爲物，乃報告已往之事，而非計畫未來之事，既屬已往，就令不裁可之，豈能取消其事實，且此種已往之事，乃由行政部執行之，既自執行，而復自取消，則狐狸掘，衡以理論，豈復可通。故裁可權之爲物，不能適用於決算。在此場合，元首既無裁可權，則一經國會承認之後，元首卽當公布之，中間無斟酌之餘地也。第二，其在法律案，公布之後，尙有施行之時期，若在決算，則一經公布，其事卽告終止，更無所謂施行之時期也。蓋在法律，公布之日，與施行之日，率劃分爲二時期，以不劃分，

則事實上將發生種種障礙也。而各國通例，關於施行時期，尙分爲二種：一曰普通施行時期，二曰特別施行時期。普通施行時期者，其期限規定於法律公布例中，凡一般法律，苟經過此時期，皆有實質上之効力也。特別施行時期者，其期限由臨時規定之，各種法律，不必彼此相同也。今試稽各國普通施行之期限：則日本之法律，以公布後二十日，爲施行之期；德意志以公布後十四日，爲施行之期；普魯士亦以公布後十四日，爲施行之期；舊奧大利以公布後四十五日，爲施行之期；略舉數例，亦可知在立法之程序，以施行爲最後之手續，而非以公布爲最後之手續矣。反之而在決算，則以公布爲最後之手續，公布之後，其事即告完訖，更無所謂施行時期，非其事之不必施行也，蓋決算爲預算之結果，其施行時期，在於過去，而不在于未來；即在法律，施行後於公布，而在決算，公布後於施行，因其在施行之後，故以公布爲完結，而不必更費他種手續也。

決算以公布爲終極矣，然則公布之後，決算中之事項，卽等於消滅，永不再發生問題耶？是又不然，決算之內容，於一定時期內，苟發見有弊端，尙得由法定機關，再行糾正之。卽依現行審計法第十八條所規定『審計院對於審查完竣事項，自決定之日起，五年內發見其中有錯誤遺漏，重複等情事者，得再爲審查，若發見詐僞之證據者，雖經過五年後，仍得再爲審查。』然則審計院於議決五年內，得再行審查者，其事項蓋有三。卽

- 一 錯。誤。之。事，
- 二 遺。漏。之。事，
- 三 重。複。之。事，

而於五年外猶得再行審查者，尙有一焉；卽發見詐僞之證據，

由是觀之：決算公布之後，苟無上舉事項，則其効力固歸於消滅，若其有之

則其効力，將復發生。故公布之後，形式上固告終結，然其中尙伏有反撥之効力在耳。

上所論列，乃爲憲政實施後之言也。現在專政之下，決算只由國民政府公布，並無須經國會之承認。雖然，專制政治，不能久存於二十世紀，將來時勢變遷，必有實施憲政之一日。故本章列舉國會之職權，冀將來能依法而行，庶克舉監督財政之實耳。