

杜之英演講

廣東省主計制度

省政府主計處編印

之推行

吳鐵城題



廣東省政府會計處印

MG
F812.96
488
2.



3 1798 3858 0

廣東省主計制度之推行

杜之英

民國廿七年五月在廣州大學演講

今天貴大學舉行師生聯歡大會，本人承陳校長之約，得與各位歡聚一堂，覺得非常愉快。

貴校計政班，考取學員數百人之多，授以會計統計專門學術，可謂盛極一時，對於國家社會，造就如許人才，這是值得鄙人欽佩的。

貴校長請兄弟來演講的題目，是「廣東省主計制度之推行」這個題目，本來講一天都講不完，況且本人公務繁忙，

未有空餘時間來準備，一定講得不好，但是本人負有推行全省計政的責任，難得有這個機會，與各位談談，大家研究研究，現在把這個題目，簡單分為四點來說：

第一點、我們要懂得「什麼是主計制度」？

第二點、我們要懂得「何以要推行主計制度」？

第三點、我們要懂得「怎樣推行主計制度」？

第四點、我們要懂得「施行主計制度的效果」。

不過這次所講的，因為要適合各位研究的需要起見，多就本省事實上來說。

現在先講第一點，「什麼是主計制度」？在各位經過數月

以計來政的研討，對此問題，一定是很能明白的，況且顧名思義，可以知道「主計制度」就是「主辦計算事務的制度」。從廣義來講，所有經濟財政的政策，都與「主計制度」息息相關；從狹義來講，所有政府機關及受政府補助之團體的財務計算，都應受「主計制度」的統制。現時我國所行的「主計制度」，包括有三種事務：第一種是「歲計」，第二種是「會計」，第三種是「統計」，這就是牠的「內容」。全國歲計、會計、統計、三種事務，都由中央政府裏面，設了一個專門機關來主持，這個機關，特立五院之外，直屬於國家元首，這是牠的「地位」。全國各機關辦理歲計，會計、統計、事務人員，規

定由中央主計機關直接任免，自成一個系統，嚴密監督，這是牠的「精神」。施行計政的時候，在積極方面，可以完密財政之管理，促進財政之發展，而輔助整個政治的進步；在消極方面，可以防止官吏的貪污，減少公款的浪費，以收防微杜漸之效，這是牠的「作用」。我們對於主計制度的內容、地位、精神、作用、都能了解，那麼便知道什麼是「主計制度」了。

現在講第二點：「何以要推行主計制度」！我可以概括的說一句，推行主計制度之目的，是想把政府機關的數目，計算得清清楚楚。說到這裏，忽然發覺有兩個問題要解答的。

(一)何以政府機關的數目，一定要計算得清清楚楚呢？(二)何以主計制度，能够使政府機關的數目計算得清清楚楚呢？

就上面第一個問題而論，這是國家政治「清明」與「黑暗」的最大分野！這是政治「上軌道」與「不上軌道」的最大分別！這是「革命政治」，與「非革命政治」的鴻溝！尤其是「法治」與「非法治」的畛域！因為「清楚」的反面是「糊塗」，假若政府機關裏面的數目，辦理得糊塗，不求清楚，那麼機關裏面的財政，一定是不能公開，辦事的情形，難免變為黑暗了。結果產生的政治，自然是「不上軌道」，對於「革命政治」，如何不發生正面的衝突呢？

就第二個問題而論，我們要知道，在政府機關裏面，與數目有關的事情很多。若果我們能就其性質，分置適合的人員負責處理，如關於歲計、會計的事情，由會計人員專責辦理。關於統計的事情，由統計人員專責辦理；這些會計、統計、人員，又有他們獨立的系統，超然的精神，專門的學術，加以所在機關長官的指揮，又沒有金錢過手，無從舞弊，所以他們經辦與數目有關的事情，自然清楚不致糊塗了。而這些所謂獨立的系統，超然的精神，專門的學術綜合起來，就是主計制度的精髓。

我們再將理論來分析解答，各位已知主計的內容，是分

為歲計、會計、統計、三方面了。就歲計來講，確立預算，舉辦決算，為的是甚麼呢？無非是使政府的財政得有嚴密監督，使政府的收支預算得以清楚公開。就會計來講，確定政府機關財務收支的程序，登記財務收支的帳目，編製財務收支的報告，要使一定期間之內，財務經過的情形，或在某一時日為止，財務寔在的狀況，得到明顯的表示，為的是甚麼呢？無非是使政府機關的帳目，得以清楚計算。就統計來講，將複雜繁瑣的事實與材料、搜集、整理、歸納、研究起來，表示牠的明顯正確的記載，以供行政計劃及學問研究之用，為的又是甚麼呢？亦無非是使政府的施政方針及學者的研

究途徑，得到清楚準確。故從歲計、會計、統計、三方面來看，若果能够推行「主計制度」，則政府機關的數目便很有條理，計算得清清楚楚。

我們再將事實來證明解答，請看我們中國，在民國初元軍閥割據的時候，對於財政數字的計算，都是很不切實的。自從革命進展，奠都南京，并且建立了「主計制度」之後，才能够依期編成年度預算，於歷年黑暗中，生出一點曙光。故此可以說，我們中國以前對於財政數目的計算，並不十分注重，惟其計算不大注重，所以弄成政府財政不能公開，及機關經費多有濫支浮報的弊病。各位從這點事實來看，可以明

白「清楚」與「糊塗」的利害，便知我們需要整理歲計的理由。在旁的法治國家，對於各機關收款、支款、的程序，都很有條理，多數應用良好辦法：收稅的官吏，並不經手收受現金，用錢的機關，也不經手支付現款。所有現金的管理，都是規定由專管機關——金庫或銀行去負責。而這些收支數目，亦由各方面同時報告到上級主管機關知道。這樣一來，數目的計算，當然很清楚，現金既然不在官吏手中，則甚麼侵吞公款，甚麼貪污舞弊的事情，當然是沒有發生的可能。而且一到了結算的時期，政府即日便有很清楚的報告，向人民發表。外國實行了這種清楚的辦法，所以他的政治能够清明，他

的國家能够強盛，這又是我們需要整理會計的最大理由。近世進步的國家，他們對於國勢的調查，國力的比較，及生產、經濟、建設、衛生、輸出口等各方面的統計，都有豐富的材料，嚴密的方法，所以得到很精確的結果，實在值得我們效法，這又是我們需要整理統計的理由。總觀以上所說，可見得我們必須效法列強，把各種數目，計算清楚，切實推行「主計制度」，以瀘清政治的源泉。

前段所講，是想各位明瞭「何以要推行主計制度」，但我們還要說說「何以本省要推行主計制度」呢？這個問題，我們也應分兩面來說，一、是在中央政府方面，認定「主計制

度」在中央已經施行有效，故想逐漸推行到各省市地方，這是去年三月間的事，所以由主計處擬具推行方案，呈請國民政府核准，由國府令飭行政院通令各省市遵辦。二、是在本省政府方面，自從前年歸政之後，地方政治認真改革，尤其是財政狀況，有很大的改進，因此對於主計推行，認為重要！迨至去年吳主席返粵主政，勵精圖治，決計劃除貪污，敷施新政，深察「主計制度」，足以輔翊政治之改良，所以對於「主計制度」，決心銳意施行。回想去年八月間，本人奉命南返，籌設會計處，其時對日抗戰適已發動，在此國難嚴重當中，本省新興事業，多從緩辦，幸賴主政當局，對於推

行「主計制度」，頗為重視，會計處於是受命正式成立，負責辦事，可見當局刷新庶政之決心，使吾粵計政前途，得以徐圖發展，實屬厚幸的了。

現在講第三點，本省「怎樣推行主計制度」？我們應要知道「主計制度」在中央政府，是由主計處負責推行。但在本省政府，是分開兩部分辦理的。屬於全省歲計、會計、的事務，是由省政府會計處辦理。屬於全省統計的事務，是由省府秘書處之統計室辦理，現時的統計室就是以前廣東調查統計局的後身。本省對於統計，向極重視，故聽說很有成績。現在工作，亦甚為積極。因為會計處的職掌，是辦理全省歲計

、會計、及會計人事組織，三方面的事。所以我們姑且從這三方面說去：

一、先就歲計方面而言

「整頓全省預算，由會計處呈請 省政府通飭各機關，依限補列預算以外之收支。」查預算為財政的軌道，亦為政府施政的重要根據。無論對於整個政治之立場上說，或單在財政方面之立場上說，均須切實尊重政府之財政預算。試看近世法治國家，其內閣每因預算問題，在國會中遭遇到困難，不能過通，或致解體。蓋「預算」二字，吾人視之，雖為一極普通之名辭

，然考諸預算之歷史，實為近世民權政治之產物。其過去事蹟，與革命流血，亦有不可分離之關係者，是預算之重要性可想而知了。

再從財政學理而論，政府財政預算之內容，應以廣括統一為原則，換句話說，即凡屬政府之一切收入，及政府之一切支出，照理必須完全列入該年度預算之內。而政府預算，必須經過國家立法程序，方能正式成立，由政府切實遵守，並公佈全體人民明白週知。經過此種程序之後，政府各項設施，概依預算而行，人民向政府繳納租稅，亦概依政府公佈之預算為準。如

是則政府之財政秩序，有條不紊，而入民對於政府之行政措施，因公開明瞭之故，亦必誠意擁護。此點即為法治國之良好現象。反之，若果財政狀況，係預算與事實分離，雖預算具在，仍然任意自為收支，則必致財務行政，難以實施監督。人民既有法外担負之累，政府亦有未能財政公開之嫌，這樣殊非政府財政，及地方政治的良好現象。

若從法律之規定來說，預算章程第七條規定：「每一年度之一切收入為歲入，一切支出為歲出，均應編入其預算。」又五十條規定：「歲入預算公佈後，

各級征收機關，應照法定稅目稅率征收，非經法定程序核准修改，不得有所增減。」又第五十一條規定：「歲出預算公佈後，各級機關，應各照案執行核定支用，不得超越。」而預算法第二條亦規定：「各級政府征收賦稅規費，或其他有強制性之收入，應先經本法所定程序，各級政府不得於預算所定外動用公款，處分公有財物或為投資之行為。」由此看來，則我國法律方面，對於預算之規定，不得不算是週密。目前此種法律，雖未能真實執行，但吾人以職責所在，固不能不請求政府通飭各機關，依法辦理，以資整頓，而

重歲計。

2「辦理本省二十七年度預算」——廣東省預算，自民元以來，未嘗一次依期成立。現在二十六年度，將已屆滿，而二十六年度預算，仍未能正式確定。關於辦理二十六年年度預算，尚在會計處未正式成立之前。當時本省二十六年度總概算，曾經七次修改。然後由省府核定了概算書提要，但現在第一級概算書，還未編造齊全。各機關收支，仍以上年度預算數為準據。其有新增各項經費，則隨時專案呈准省府核辦。故現在本省二十六年度的地方預算，可以說是仍未成功！換句話

來說，本省二十六年年度，仍是在無預算的狀態中。可是現在二十六年年度快要過去，二十七年年度快要開始，若依法律的規定，編造二十七年年度預算的時間，亦已過去。幸而中央對於二十七年度預算，因為二十八年會計年度，決定改用曆年制——一月一日開始的原故，規定這半年度的預算，可以照二十六年年度延長適用。本省最近亦經由省府通令各機關，將二十七年年度預算，照二十六年年度辦理。但營業概算，因有特別情形，只好另定辦法。

3「籌辦二十八年年度預算」——剛才說過本省歷年以來，未

曾一次依期編成年度預算，這種現象，在二十七年度
的預算，因為時間短促，無法改善，我們總希望在二
十八年度開始的時候，能夠根據全省各機關行政計劃
，把完善的預算，真實的預算，確立起來，實行起來
，把本省預算的現狀，從新改革。依照法規的規定，
本省二十八年度的預算，應該在本年五月一日以前編
成總概算書。但是現在時間非常逼促，所以我們籌辦
二十八年度預算的事情，亦非常的緊張了。

二、次就會計方面而言

1「創立省總會計制度」依現行會計法之規定，省地方應

有各單位會計，在單位會計之上，復應有一總會計，以為技術之統制。這是將全省的會計數目，挈其綱要，嚴其組織，使各機關的會計帳目，都要受省政府嚴密底技術的管理。故此也可以說是施行會計帳目的統制。何以要施行這種技術的統制呢？因為想把全省各機關現時散漫的帳目，將他整飭起來，由會計處自身應用一種制度，把他整理記載，更經過嚴密的手續，製成健全明顯的會計報告，使全省收支實況，能够表現出來，使一年度過去的時候，歲計盈餘或虧絀的狀態，能够公佈出來。一方面可供長官施政的參攷，一

方面可公開給人民知道。若果這種辦法實行之後，我們本省的會計狀況，也希望能夠漸漸的變成清楚了。

2「改善各機關會計報表格式及內容」——現時本省各機關，尤其是征收稅款機關，每期編造的報告，種類繁多，但細察各種報表所規定的內容，亦多未盡完善，未盡符合需要。這樣的情形，在下級機關遭遇到不少麻煩，在上級機關，得不到正確材料。我們為要化繁為簡，提高辦事的效率，并使數目材料，能得清楚起見，所以要着手來統一各機關的會計報表。

3 還有其餘改進的事：如設計各類會計制度，改善縣市

地方機關每月造報書表的手續，改善簽發全省各機關經費的手續，改善各機關編送預計算書類手續等等，都是逐漸改良的工作，實在不勝枚舉！

三、就會計人事組織方面言：會計處秉承當局意旨，把改革計政的步驟，循序漸進，逐步推行。近來將各機關原有辦理會計部份漸漸的改善，使省政府所屬各機關的會計人員，都集中在省政府之下直接指揮。現計已成立會計室的有教育廳、建設廳、省營工業管理處、財政廳等各機關。已經派委人員，不日成立會計室的，有民政廳及地政局等機關。相信在不久的將來，我們在賢明長官領

導之下，一定能够把這個獨立的系統樹立起來！

關於現時本省「怎樣推行主計制度」？在上面已經大畧底向各位解說。我們現在還要從目前談到將來，所以再向各位一談將來本省「怎樣推行這種制度」？茲擇要分述如次：

一、在歲計方面

(一)最近的將來，我們要健全全省地方的預算，使牠成為抗戰時期的預算，以便利政府抗戰時政治之設施。

(二)我們要希望能够厲行預算，使預算不致與事實分離，使預算不致成為無用的數目字！

(三)愈是在抗戰時期，我們愈要依法舉辦我們的決算，以便檢討我們地方上執行預算的成績。

二、在會計方面

(一)我們在省地方上，要統一各機關的收支，使財務程序，化繁為簡。把紛亂的現象，變為整齊的狀態。

(二)清楚各機關帳目，厲行會計制度，嚴核各機關會計報表，將全省帳目實行由政府統制，使全省的帳目，完全建立於清楚明確的境地。

三、在會計組織人事方面

(一)要訓練各機關會計人員，第一使他們能夠先把心理

改造，振刷精神，努力職守，再接再厲，任怨任勞。務期全省會計人員，都修養成一種超然的品度，然後這種超然的制度，才能推動得起來；第二使他們受了改革計政知識的灌輸，然後我們的制度，才能發揚蹈厲，不致成為一種空泛理論，受人懷疑。

(二)要將各機關會計事務，在省府之下，澈底獨立，樹立起一種超然特立的精神，充分發揮會計獨立的作用，以期獲得超然主計制度應有的效果。以促進地方政治之發展！

(三)要將省地方各機關暨各縣市政府未設立會計室的，

都從速組織起來，使各級會計系統，得以確立，保障會計人員超然地位，不隨長官進退，使其安心服務。各會計室同受省政府會計處之監督指導，共負整頓全省計政之責。

第四點、我們最後要談及「施行主計制度的效果」。「主計制度」推行的時候，一定要有兩種制度同時並進，然後「主計制度」方能暢行無阻。這兩種制度：一是「金庫制度」，辦理現金出納保管事務；一是「審計制度」，辦理事前事後稽察審核事務。就本省言，「審計制度」，已有相當的基礎。「金庫制度」，也在

積極普遍施行之中。事實上，正有待於我們把「主計制度」同時推進，將來如果這三種制度，在本省能够真實推行，切實辦理，則聯綜組織，分工合作，互相連鎖，互相牽制的效能，自必更為顯著。那時候，地方政治，自然而然的達於清明之境。貪污舞弊的惡習，自然而然的給政府澈底肅清。而各機關主官，因毋須經管金錢及辦理計算，對於交代，自然省去不少氣力。最近我們國民黨全代會議決的「抗戰建國綱領」，其中有第十四項：「增高行政效率，以適合戰時需要」，第十六項：「嚴懲貪官」

及第十七項：「澈底改革財務行政」等重要的綱領。我們遵照這種綱領做去，頗信可能獲到相當的成功。總括來講，我們計政推行的工作，如果切實幹去，切實執行，對於抗戰建國前途，當然能够發生關繫作用，取得美滿的收穫。

本來推行計政的工作，甚為艱鉅，自問學識淺陋，汲深綆短，時虞隕越。況且目前橫着許多障礙，加以經費奇絀，人少事繁，突破難關，極不容易。所幸我們主席，英明果斷，督率有方。各機關長官，均知會計獨立，為當務之急，不惜時加指導，共策進行。本人唯有竭盡綿薄，謹慎將事，領

導會計處全體職員，努力職守。希望本省會計同志，多多贊助，俾得循序漸進，達到推行計政的使命！這是兄弟袒白的報告。

今天所講，無非淺近簡單的話，雖然沒甚警闢辭句，但願各位不可看作老生常談。至於各位學員，現在計政班肄業期間，務要將主計各種學科，多多研討，多多練習，他日畢業之後，把所得的學術經驗，貢獻給國家社會，共同負起推行計政的責任，這是區區希望的誠意。

「完了」

非 賣 品

民國二十七年五月印

65
449134
(1)

廣州市教育路

KBC
G
812.96
88/2

67
139