

萬 有 文 庫

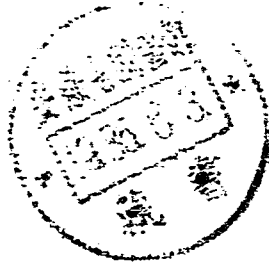
第一集一千種

王 雲 五 主 編

市 預 算

柏 克 著

孫 樹 興 譯



商 務 印 書 館 發 行

萬有文庫

第一集一冊

總編纂者
王馬五

2121.6

(1) 7 / 213039513



序

讀書人之樂事，在出入書舖，新書滿目，則心上痛苦頓忘。書舖中之理事者，苟得一二讀書好學之人，告吾人以新到之書爲何種，銷行之書爲何種，則讀書人尤樂與交遊。孫君樹與管商務印書館北四川路西文部，卽吾出入書舖中樂與交遊之一人也。孫君勤於職務，遇閒暇輒手市政書，研讀不倦，既而譯市預算一書，予喜其成，爰走告友人董君鼎三，爲之校閱，嘗聞清代經學家凌廷堪生貧家，學爲商，繼備於書坊以成其學。孫君既商且學，殆亦與凌氏有相類者歟。梁任公記清代京師學者之風氣曰，京官簿書期會至簡，惟日夕閉戶親書卷，得間與同氣相過從，則互出所學相質。琉璃廠書買漸染風氣，大可人意，每過一肆，可以永日，不啻爲京朝士大夫作一公共圖書館云。吾所望於孫君者，其發行所可以爲滬上人士永朝夕之地，孫君且進爲新學界之凌廷堪焉。

十七年十一月寶山張嘉森君勸序。

市預算

目次

第一章	預算及其編制機關	一
第二章	預算資料之性質及分類	一二
第三章	概算表格	三九
第四章	預算之編制及修正	四九
第五章	預算之格式及內容	五五
第六章	撥款案歲入案及籌款案	六八
第七章	預算之立法的審議及行動	七五
第八章	預算設計之施行	八二

市預算

第一章 預算及其編制機關

任何政府之財政實施，乃作一種完備的循環式，而包括設計，撥款，籌款，款項繳入金庫，用款及其監督，以及收支之會計及報告。而收支之會計及報告，即為下屆設計之基本資料。如是，財政之實施，乃完成其一週。惟本篇所討論之對象，則以財政設計為限。

一 預算及其程序

何謂預算(Budget)？一定時期中用款及籌款之完備設計，名曰預算。市預算乃由一市政府中之官吏或機關，以其徵集之概算(estimate)為根據，並以過去之收支文件為參考編成，然後由市

立法機關採用之。城市依照此種程序者，方可稱有預算制 (budget system) 焉。

市預算之能行之而有效，自有種種要素在，此乃極爲易知之事。如市政府之財政活動有條不紊，會計與報告係採用現代方法，勞務及採購有相當監督，以及政府之全部組織簡單，能負行政責任，克使預算見諸正當的實行，此均磊磊其大者。苟能於預算制有正當的了解及應用，則其成效遂可遍及市政府之全部構造矣。總之，市預算實包括城市中之種種最重要問題，且常爲其急待解決的問題之中心也。

二 財政需要之預側

市預算之設計，乃以一定時期爲範圍，如一年是也。此種時間之限度，殊爲必要，蓋一方可使支出有精確之估計，他方又可使所撥一定數額，能自可能的或預期的歲入中取給。惟城市中之一切設計，並不以預算中所列之目前需要爲限。其實，我人對於市政府之種種需要，應以遠大眼光出之也。

商店因根基已穩固，而欲擴充營業，往往作成若干年之計劃。但市政府每年用款雖達數百萬金元之鉅，然其對於發展業務而作成數月以上之計劃者，反至爲罕觀。蓋市行政當局在設計時，眼光多極淺短，所以一舉一動，常浪費多而效率低也。美國市行政當局所以不願作成數年計劃者，多因城市乃採用定期選舉制(system of periodic elections)，而居職者時時易人所致。此種制度，使居職者存五日京兆之心，問題尙小，而阻礙長期計劃之作成，則問題頗大，實有糾正之必要也。

一九一九年，紐約市政研究所 (the N. Y. Bureau of Municipal Research) 在新澤稷 (New Jersey) 州紐華爾克 (Newark) 市作充分調查後，乃爲該市作成五年預算之預測 (forecast)。美國城市之有完備的財政預測，此其嚆矢。該研究所之用意，本以此爲市行政當局之『將來的指導』(guide to the future)。市行政當局觀此，乃知在未來五年中，普通開支及必要改良，需款若干，大約有多少歲入，方可應付此等支出；向市庫請款者，讀此可知每一請求額，如獲批准，有何影響及何以請求之應批准、從緩、或拒絕。有財政預測，則此後年復一年之市債負擔，亦可得而知矣。手頭有此種資料，乃知如何減輕城市之財政負擔，而不減少市民之享受及便利，且使稅率

在若干年中，可以各年均勻，不致使有幾年負擔過重。

市政府一切支出之不能作有預測，確與工務改良有關。大小工程，有不問公眾需要如何而興工者，有已興工而半途中輒者。此種現象，在各城市中，幾皆有之，豈非無計劃發展之浪費鐵證乎？欲解決城市之種種問題，而輕率從事，毋怪市稅市債之日增不已也。舉行建設而無計劃，則其每年支出在若干年之時期中，遂不能有一種均勻的分派。苟欲納稅人將來不致負擔過重，則每年支出，應有適當之分派。

城市之建設或改良，須有精密之方案，而分爲五年或十年完成之。關於街道改良，陰溝之掘築，以及公園、運動場、學校、病院等公共建設物之建立，尤須如此。近年如藍田 (Bluefield)、喀拉買阻 (Kalamazoo) 等城市，均採用五年改良方案，每年應舉行及完成何種計劃，及每種計劃所需數額，與夫此種數額如何籌措，在方案中均有說明。如用於一部分改良之款項，乃出於市公債之發行，則此種債券之收回，亦應每年均勻分派，務使某年之負擔，不致過重，而須大增稅率以應之也。各種改良，如有必要，可分爲若干年舉行，俾應城市發展之需，同時又不致使納稅者負擔特種稅額，或他種

支付。於是市中之居民，亦可確知彼等何時可享受某種改良，而不必常向市議會（city council）或市行政機關請願矣。關於學校、病院等之興辦，主持者亦可確知在建設方案中，每年可使用之數額爲若干。在編制按年市預算時，凡與永久改良之發展及籌款有關之事項，在實際上乃由所採用之改良方案決定之，故在每年預算中，並不視爲新要求也。

三 市政府之財政組織

城市之財政活動，應有系統的組織，否則業務之進行，遂受阻礙，以致行政費大增，責任不能確定，管理欠當，而時有損害之發生。如欲預算合乎科學，及行政可以負責，則城市之財政活動，殊有依照近代方法以爲組織之必要。

在一九〇〇年以前，美人對於市政府之一般規制，或財政之嚴格的組織，均鮮有注意之者。是時大小城市中之市政府，常設有若干官吏及機關，辦理財政事件，就中以市司庫、評價員、審計員及市監查員之地位較重要。惟此等官吏之任用方法，則各市頗不相同，有市長任命，市議會任命，人民

公舉等分別，且在同一城市中，此三種方法之兼施並用者，亦不乏其例。結果此等官吏不但彼此獨立，且往往不受市行政長官——市長——之節制，馴至考績無人，而彼此活動不相呼應。其實當時人民以為苟欲公款有謹慎的管理，則置有彼此獨立的官吏數人，互相監視，互核帳目，乃為必要。祇求公款可以安全，則手續是否繁冗，分工是否切要，均非所問。甚至今日，美國有許多城市，對於財政管理之組織，猶抱此種見解，未稍變改。

美國自一九〇一年以來，有所謂委員制（commission form）市政府之設立。此為美人欲使市行政有一種組織及系統第一次所作之具體辦法。委員人數常為五人，主持城市中之立法行政事件；市政府之行政分屬五局辦理，而相關聯之職掌，則劃歸一局辦理；每一局以一委員為局長。於是一般財政職掌，乃以集中，而構成五局中之一局，即普通所謂財政局是也。財政局之組織，乃因市而有出入，但普通多分為司庫、收款、會計、評價、審計等。惟審計之事，有時乃由一直接對上述之五委員負責之官吏任之。貨品採購集中之辦法，其發展雖較委員制稍後，然在今日，此項任務，亦常由財政局辦理；充預算資料之概算，亦多由財政局徵集之。

惟最足以表明委員制之弱點者，當莫預算設計若矣。採用委員制城市中行政責任之不集中，在預算設計時尤爲顯著。發施號令者爲五人，而非一人，且此五人者，又彼此權位相若，故行政責任遂不能專屬。在此種狀況之下，財政局欲其自身成一主持預算設計及監督財政機關，誠哉其難矣。委員而兼局長者，當然不願其局之經費被他局所削減，用款被他局所監督。結果每一委員，在實際上，遂各自爲政，而不受他委員之干涉。市政府爲委員制，則行政固可以簡單甚多，但指揮全市政務，研究全市需要，及依據各種事業之輕重，以計劃各局之經費，尙有何人負其專責乎？

美國自一九一三年以來，經理制 (the manager plan) 在各城市中已漸取委員制而代之。此種制度，實脫胎於委員制，惟將後者之缺點，加以糾正而已。經理制主要目的之一，乃求市行政之統一。市議會乃一操市政府大權之小團體，其議員係由市民投票舉出。市議會將行政上之權力及責任，授與由所任命並直接對其負責之市經理 (city manager)，因此市中之行政，遂全部分或大部分直接由市經理主持焉。在市經理制之下，市政府行政之分爲部門，乃與委員制極相似，惟其組織之伸縮性，則較大。市經理往往有權將市政府之活動，依照劃分較細之功能，重行分組，使更具密切

之調整作用，故局署數目，增至六七，有時或不止此數。在市經理制之下，財政局不但仍然保存，且其組織上之效率，反較在委員制之下爲大，所處之地位，亦較他局爲高。結果財政局乃可勵行所有財政規則，徵集編制預算所需之事實，作成預算，以備市經理向市議會提出焉。實則今日某某城市中

之財政局，已成爲市經理之下最重要之機關矣。

美國之城市，今日仍有保存「市長議會」之舊制（old mayor-council form）者，惟市中之行政，則集中於市長，藉以增加此種制度之勢力。於是市長在行政上之地位，乃與市經理相若；所區別者，市經理係對市議會負責，而市長則直接對市民負責耳。美國市政府所以尙有採用此種制度者，不外囿於聯邦政府與州政府之立法行政分權之觀念而已。在經理制之下，政策之決定及施行，均由市經理主持，故無此種區別。「市長議會」制之設有各局，在實際上乃與經理制相同，而財政局則不啻爲市長辦理市務之右手云。

上述委員制，經理制及集中的「市長議會」制三者，可謂爲美國之代表的市制。惟全國各市政府之組織，在形式上及程度上，均彼此出入甚多。有數城市之市政府，乃合多少帶有獨立性質之

機關而成，惟預算設計及財務行政，則歸一中央機關主持。城市亦有因欲決解行政無系統所產生之財產困難，乃授權行政長官，使其對於各機關，稍可施行其監督權者。惟此等辦法，往往多未能將阻礙市行政之原因剷除，所以無甚成效可言。

四 誰爲主持預算設計者

着手初步預算設計之責，乃屬於市政府之主要行政官。在採用行政集中的「市長議會」制之市政府中，則爲市長；在採用經理制之市政府中，則爲市經理。此二種制度，尤其爲經理制，在運用上，簡單而又直接，故最適於預算之設計及監督，且在此二種制度之下，誰負督率行政之責，亦不至有何疑問。惟在「市長議會」制之下，市長對於預算之方策，可與市議會發生爭執，而相持不下，以致釀成僵局，則爲經理制之所無者耳。

在行政不甚集中，而政權分屬之城市中，市長與市議會乃爲共負預算設計之責者。其實在某城市中，市議會設有委員會或機關，以編制預算，而市長非至撥款令 (appropriation ordinance)

⑧ 由市議會票決交其認可時，則不甚過問。惟此種程序，殊不能作成有效率的預算設計。在許多城市中（以紐約州爲主要），有估計局（board of estimate）之設立。局中人員，包括有市長，某行政官數人，及市議會代表一人。該局常具有二重資格，尤以對於預算爲然，卽立法而兼行政，或設計而兼採用是也。故該局將預算設計送交市議會，市議會除接受外，別無所事。因之估計局遂成爲市政府中介於市行政與市議會間之第三種統治機關，且在財政上之權威，亦較二者爲大矣。紐約市之估計局，與委員制市政府中之市議會頗有相似之處。

就預算設計觀點言，委員制乃新市制中之最不滿人意者。在作設計時，委員常爲五人，彼此不相爲謀，但在採用時，則須聯合以行動。故委員之品格，在此二程序中須先後宛若兩人方可。委員非彼此聯絡，則其要求難以接受，苟如此仍無法打開難關，各委員乃公然決裂，非三委員聯合以反對二委員，卽四委員聯合以反對一委員，而常相持不下矣。結果公衆乃大受損害。採用委員制之市政府，其重大缺點，卽在無統一之設計。苟若免除此弊，應有人籌劃市政府之全部工作，研究各種活動之交互關係，並以此爲根據，而作成一種完備的預算方策。

五 編制預算事務處

在編制預算時，編制預算當局，不問爲市長、市經理、預算局、抑預算委員會，均須設有適當事務處 (budget staff agency)，以從事預算資料之收集。此種機關，以設在財政局內，效率最大，其便利有數端。所有收支，財政局中皆有案可查。此種檔案，即預算設計之基本根據。財政局對於預算設計之施行，有監督之權。因此財政局長在指揮收集概算，及編制預算以供市長或市經理向市議會提出時所處之地位，遂較市政府中無論何人爲優越。

第二章 預算資料之性質及分類

預算設計乃以廣大精確之財政資料爲根據。此項資料所具之性質，須能將政府活動之範圍及其成績，作明確之表明。

一 編制預算所需之資料

關於編制預算應知之事項有四：即（一）政府舉行之工作（活動），（二）從事此項工作之機關（組織單位），（三）工作之成本（用探開支及成績爲說明），及（四）費用所由取給（來自歲入借貸等）。

舉行之工作 近年以還，美國市政府活動範圍之擴大，可云極速，此爲有興趣而又重要之現象。在最近十年中，美國各市政府之預算，已增加二倍，亦間有爲三倍者。其所以然之故，多半乃因市

政府有新增之活動所致。市政府之職掌，本以保障生命產財爲首圖；但至今日，則大加擴充，舉凡與公衆福利有關之事，皆成爲分所當爲。因之，市政府之活動範圍，遂難立一確定界限。市政府支出日增，市民負擔日重，成效如何，殊未易言。市政府在今日，收支平衡已甚重要，若在將來，當更重要。故採用科學的設計，以求收支平衡，實已有刻不容緩之勢。市政府之設施，大部分乃受其大政方針之支配。此種方針可立使市政府在預算中之要求額增加，納稅人之負擔加重，豈可忽視之哉！

從事工作之機關 爲決定市政府工作之費用起見，工作之設計，須指定從事此項工作之局或機關單位，理由有二：（一）無負責機關主持，則工作不能進行；（二）非將從事此項工作之機關及其所需員工、貨品等加以研究，則成本如何，殊難確定。如不問從事工作之機關爲何，其需要如何，乃逕作成本之估計，固亦未嘗不可；但此種辦法，究竟欠妥，應設法避免之。工作究歸何機關去做一問題，無論如何，須在動用款項以前決定之，能在市議會票決此種款項以前決定，則更佳。至於機關之組織及其辦法，對於編制預算，亦極重要，以其與所作任務之成本及性質，均有直接之關係也。

工作之成本 決定市政府工作之成本，以充預算之根據，有次述三種方法可用：（一）分析

爲進行工作而作之僱用及採購，（二）分析各局、處、所等機關之開支，及（三）分析此等機關之成績。

直至今日，編制預算所根據之資料，僅有僱用及採購之分析。各級機關之需要額，乃以員工、貨品、財產、債務等爲說明，並以過去及現在對於同樣事之花費爲對照，而列成多少尙詳盡之概算。此種資料，雖係依照會計制而存記，然其事項，則以僱用採購及支付，佔其大部分。舊時會計員耗費許多精力，將此等資料，作成分類，及使之有系統。結果我人究去成本若干，以購進員工、貨品、財產等，以應市政府中一局進行之需，雖可確知，但該局如何使用此等事物，有何成績，則仍然不甚了了。概算中所揭示者，乃爲市政府在次年度中所需之款項，並以過去二年之所費以表明今茲之要求額爲不可少。換言之，市政府一局次年度所需之款項，乃以過去一年中或二年中之所費，爲根據是也。非僅如此而已，此種以金元及「仙」表示的費用之多寡，竟欲我人深信其爲該局工作成績之不容置疑的標幟，但我人如將此等預算資料，加以分析，即可發見其性質之不甚可靠也。

今我人如將市政府各局每一工作之成本，加以分析，而以比較單位爲表明，則各局之預算要

求額爲如何，亦易決定矣。現在關於工務方面，已有人用此種方法，而結果頗佳。惟如此而得之資料，在編制預算時，尙不甚用之耳。總之，市政府各機關之實際工作，殊有作成種種測驗方法，以爲測驗之必要。於是乃可以所作工作，及所購事物，以表明預算。除定編制預算所需之資料外，此種辦法，對於預算設計之施行，尤爲有用。市行政官可將其所管轄之實際工作，按週或按月校核，決定每一工作單位之效率，及每一種活動之成本。此等資料，對於編制下屆預算，當然亦頗有用。

今請言市政府工作之真正成績之分析。此種分析，實較用他種方法，以決定種種活動之成本，及校核其在預算中之要求額爲尤重要。市民及納稅人所注意者，不在有一組織精密之市政府，而在有對於公衆有種種利益之設施。假定某市政府爲防止火災起見，在公安局中置有消防隊，並僱有稽查員多名在隊中工作，每年俸給及其他開支，爲美金七千元，稽查員在全年中所作之稽查，爲五百次。此種開支，殊不能視爲工作價值之標幟，以其須由他種要素決定之故：如火險之免除，生命財產損失之減少等是。總之，市政府之工作如何，應以成績爲斷。然而在今日，世人將市政府之活動，加以分析，並測定其成績者，殊不多觀。雖云此種方法，在研究市行政者，固不無困難，但同時亦爲最

有效之舉。如所用方法簡單，而合乎科學，則探求所獲，對於編制預算，殊有重大之貢獻。

費用所由取給 最後，請言市政府工作所需款項之籌措。如何可使市政府收支平衡，乃為預算中主要問題之一。如入不敷出，計惟有就次述二辦法擇一而行：即（一）減少支出，或（二）增加收入是也。前者乃以歲入特別賦金（special assessment）、出售資產、借債等，增加市政府之收入。但增加歲入可引起賦稅之煩雜問題；借債則遇有債券之性質、種類、期限等問題。惟此等問題，均不能在此處討論之。總之，市庫不充，則週轉困難，市議會之權力雖大，亦將有巧婦難為無米之炊之歎矣。

二 預算資料之分類法

預算資料應作成適當之分類法。有此種分類法，不但資料之收集、編列，以及查考，俱甚便利，抑且體例一律，可充比較或對照之用。有此種分類法，預算設計乃能速而且精矣。

支出之分類 預算及會計中所需之支出資料，現已有人作成種種精密的分類法，而其所分

類之事物，則幾完全以政府之採購與支付爲限。此等分類法之普通根據有五：即（一）功用，（二）機關單位，（三）對象，（四）性質，及（五）基金。惟如是作成之各種分類法，在應用時，彼此重出互見，實勢所難免，故結果反使預算資料變爲複雜，而不能將其變爲單純。且我人斤斤於分類法是務者，則對於所欲得之資料，反置諸腦後，亦爲意中之事。總之，編制預算非有資料不可，分類法之功用，僅助我人可以將資料彙集，俾對之有一種認識而已。實則許多城市中，之財政官，均不能依照分類法而行。彼等以爲分類過多，則不切實際。此語亦未始無相當理由也。

支出分類法之最著名者，大概爲美國人口調查局 (the United States Bureau of the Census) 對於城市財政統計所作之功用分類法矣。此種分類法乃分次述之九大類：（一）政府之普通支出，（二）保障生命財產支出，（三）衛生支出，（四）促進清潔支出，（五）修築大道支出，（六）慈善事業、醫院、感化院支出，（七）教育支出，（八）娛樂支出，（九）雜項支出。此種分類法，使我人一望便知其顯爲將市政府之支出，分成若干類之便利方法；而人口調查局之目的，亦卽在此。如市政府有適當的組織，分爲局、處、所等，則依照人口調查局建議之方法，將市政府之支

出，作成分類，當不至有若何困難也。

近代市政府之組織，乃依照功用主義而成立。主要功用，乃爲局之事務，附屬功用，則爲處或所之事務。故功用與機關單位（卽市政府之局、處、所）係二而一者也。在研究組織及編製統計時，應將功用加以分析，但在編制預算時，應將局、處及所加以注意。誠以我人欲確定局、處及所中主腦對於施行預算設計所負之責任，則非如是不可。局、處及所等機關，乃市政府組織上及工作上之單位，而須撥款以充其經費者也。故其性質之重要，殊不可忽視。因此，我人爲便利起見，在編制預算時，遂以機關單位替代功用。此種辦法，並非謂每一機關單位各種費用之分配，遂可不必表明。實則，概算中如將此種分配，作適當的表明，殊極爲有用。

所謂對象分類法，並不完全以對象爲限。其實對象分類法一名，本係誤稱。假令有人作成嚴格的對象分類法，我人亦不能用之於會計及預算。以其不能將我人所得之資料，作適當之揭示故也。我人所需要之分類法，乃爲表明市政府對於員工、貨品、財產、債務及支付等支出之分類法。此種分類法乃爲用於預算支方之唯一的統一的分類法，故可名爲支出分類法，而不必稱其爲對象分

類法也。至於基金分類法，則在預算之收支兩方，俱可適用，今試建議一種會計預算均適用之簡單支出分類法如次：

- 1000——俸給支出
 - 1100*——俸給，常僱
 - 1200*——俸給，暫僱
 - 1300*——其他酬金
- 2000——雜用支出
 - 2100——交通及運輸
 - 2110*——郵費
 - 2120*——電話及電報
 - 2130*——運費及捷運費
 - 2140*——旅費

2150——車馬費*

2200——給養照料及補助

2210——人之給養及補助*

2220——牲畜之給養及照料*

2230——車輛之貯藏及照料*

2300——印刷裝訂及廣告

2310——印刷*

2320——打字及複寫*

2330——裝訂*

2340——廣告*

2350——鑄版及印版*

2360——石印*

2370*——攝影及藍印

2380*——通告之刊布

2400——熱燈及水

2410*——熱之供給

2420*——燈及電力之供給

2430*——水之供給

2500——修理

2510*——設備之修理

2520*——建築及其他構造之修理

2600*——司閘清潔及其他役務

3000——貨品

3100*——供應

第二章 預算資料之性質及分類

3110——辦公處

3120——伙食

3121——人之食物

3122——牲畜之飼料

3130——燃料及擦機器油

3131——煤

3132——其他燃料

3133——擦機器油

3140——設置 (institutional)

3141——衣及傢具

3142——洗滌及清潔

3143——冷藏

3144——醫藥

3145*——其他

3200——材料

3210*——建築

3220*——道路

3230*——其他

3300——修理

3310*——設備之修理

3320*——構造之修理

4000——按時支出

4100——租金

4110*——建築及辦公處

第二章 預算資料之性質及分類

- 4120*——設備之租金
- 4200——保險費
 - 4210*——建築及構造
 - 4220*——貯藏物
 - 4230*——設備
 - 4240*——公債票
 - 4250*——雇員，責任
- 4300*——免償額，獎金及賠款
- 4400*——登記及捐款
- 4500*——租稅
- 5000——按時負擔
- 5100*——利息

5200*——恤金及退職金

5300*——許可金及補助金

6000——財產

6100——設備

6110*——辦公處

6120*——傢具及陳設

6130*——工具及儀器

6140*——器具

6150*——學校

6160*——汽車

6170*——農場

6180*——牲畜

6190——其他*

6200——建築及改良

6210——建築及固定設備*

6220——人行道及鋪路*

6230——陰溝及排水*

6240——道路*

6250——橋樑*

6260——樹木*

6300——土地*

7000——債務償付

7100——期分償還債券*

7200——減債基金分期攤付額*

上述分類法，可因市政府在會計上之需要，而擴充或縮小，惟不問擴充或縮小，總須使七大綱（classes）可致有變動。第一亞綱（sub-class）往往變動極少；第二第三亞綱有增加，將號碼（code number）擴充即可。標有星號之號碼，乃帳目之名稱。在作憑單（Vouchers）及記帳時，均可註有此種號碼，以免敘述之煩。任何一種號碼，雖與其他號碼相隔頗遠，亦可表明項目所屬之綱及亞綱。試就「3121——人之食物」言，第一數字乃指該項目所屬之綱；第二數字則指亞綱，以後數字亦可類推。惟我人欲指明此項支出究屬於何局，則不妨於號碼前，加標一二字或三字。「如3121——人之食品」係屬於公安局消防處，則書「公安消3121」；如此同樣項目乃屬於公安局警務處，則書「公安警3121」。

今假定市政府之活動，乃依功用而分為部門，則如機關單位，可用上述分類法，將概算中所需之主要消息表明。（即由何局或處主持，某項工作所需員工貨品為何，及所費幾何。）此種分類法，簡單而又易於適合地方情形。如城市採用者多，則各市政府之支出，亦可有一種比較。惟今日各城市所用之分類法，彼此頗不統一，故尚不能作成一種精確的比較。至於各城市所以未採用一種統

一分類法者，其大部分原因，不外我人尙未能作成一種大小城市俱可適用之有伸縮性的分類法耳。

此種分類法，尙有一重要功用，在卽所謂性質分類法所能供給之消息，此種分類法亦可供給是也。在編制預算時，性質分類法之主要目的，乃充籌款以應支出之指數。支出在此種分類中，乃分爲四組：卽（一）歲定經費（current expenses），（二）繼續經費（fixed charges），（三）購置財產（acquisition of property），及（四）債務償付（redemption of debt）是也。第一第二兩組支出，須自經常歲入（current revenue）支付之。如市政府欲施行一種健全的財政方針，則此種支付，殊不能遷延出之。購置財產，可施行特別賦金，或發行公債，以應之。蓋財產乃爲一種生利資產（capital assets），將來可以有利益之增殖者也。故此種支付之負擔，應有一部分由後來受有利益者負之。第四組支出，常自經常歲入中支付之。惟債務到期，係用公債兌換，而不償以現款者，亦有時有之。

在上述支出分類法中，最前四綱卽俸給支出，雜用支出，貨品及按時支付，均爲歲定經費；最後

三綱，即按時負擔、財產及債務償付，則與性質分類法中之繼續經費、購置財產及債務收回相當。明乎此理，則性質分類法之功用，已非必要。

請言基金分類法。此爲支出收入二者俱可適用之分類法。金錢繳入市庫中，則歸入某項基金中；在作支付時，則就該項基金中提取。所謂基金，我人通常皆視爲一宗提存以應需要之金錢。自廣義言之，基金可依照（一）所有權，（二）設立權，（三）所充用途，及（四）收益之來源，而作成分類。

以言基金之所有權，則爲非公有卽爲私有。惟預算中所列之基金，當然概爲公有。以委託城市保管之基金，挪充私人目的者，固爲事所或有，但此等目的，決不能列入預算也。

以言基金之設立，則州政府立法機關、市議會、契約協定、或行政命令，俱有此種權力。基金之設立權，究來自何方，在編制預算時，固不必特加注意。惟市政府各種基金，如其設立者爲種種不同之機關，則會計制乃以複雜，且同時預算之編制，亦大感困難。總之，市政府基金之種類，以愈少愈佳。此中理由，後來當說明之。

基金所充之用途，與預算之編制有直接關係，尤以預算之支出方面爲然。就效用言，基金可分爲四組：即（一）備用基金，（二）運轉資本基金，（三）存儲基金，及（四）暫懸基金。在編制預算時，備用基金乃分三種：即（甲）普通基金，（乙）特別基金，及（丙）減債基金。普通基金所充用途，得由市議會之指定，且就支出言，此實爲一種無限制之基金。預算中亦可隨意列入，又用於補充他種基金。城市中之大部分收入，往往亦劃充此項基金。特別基金之設立，本爲應付特種支出，故其動用，多少頗有限制，不能由市議會任意指定也。故在編制預算時，此等限制，應時時顧及之。特別基金常以普通備用基金劃充，裨後者之數額，不致過大。減債基金亦可視爲一種特別基金。惟法律對於減債基金，多規定須與其他基金劃分設立，且須專充收回債券之用，故就預算觀點言，應爲基金中自成一類者。運轉資本基金乃充各種設置事業（institutional work）之用，其補充常爲財產出售所獲，或自他種基金劃充。存儲基金蓋爲一種不動用之款項，然其投資所得之利益，尙可用於特種目的。暫懸基金乃市庫之一種收入款，雖可用於特種目的，惟須暫存以待分配。此種收入款，非先劃歸他種基金中，則不能列入預算中。自預算觀點言，基金可分次述五類：

子 普通備用基金

丑 特別備用基金

寅 減債基金

卯 運轉資本基金

辰 存儲基金

基金名目之設立宜少，出售債券所得款項，常劃充特別備用基金之需。如是則此項基金在市庫中，遂可與其他基金分開，並擔保其在將來，亦用於債券之收回。市政府如發行減債基金債券，而不發行分期償還債券，則設立減債基金，以收回所發行之債券，實為必要。市政府因應付某活動之日常支出，常徵收千分之一之特別稅，以作特別備用基金。此種徵收，殊等於一種特撥之款項，且常不直接列入預算設計中，故頗與預算之全部設計相柄鑿，總以不舉行為是。一般徵收乃為市政府之一切需要（減債基金大概除外）而舉行。至於徵收所得，則充普通備用基金之用。

收入分類法 今請言預算在籌款方面所列之收入分類法。此處所討論之收入，乃指繳納市

庫之歲入及收入款而言。收入之分類，普通乃以（一）基金，（二）來源，及（三）收稅機關爲根據。

我人在前節討論支出時所云之基金分類法，對於收入亦可適用。

自預算觀點而言，依照來源而作成之收入分類法，殊屬重要。在前節泛論基金時，雖曾提及收益之來源，但以其僅適用於預算之收入方面，故未涉及其分類法。次爲不佞所擬之市政府收入分類法：

收入分類法

I——歲入

II——賦稅

III——般財產（列舉）

III2——人頭稅

III3——收入

- 114——營業（列舉）
- 115——遺產
- 116——雜項
- 12——權利及時權
- 121——特許
- 1211——汽車（列舉）
- 1212——營業（列舉）
- 1213——職業（列舉）
- 1214——雜項
- 122——准許（列舉）
- 123——公產專用權（列舉）
- 124——讓與

125——租金（列舉）

126——使用稅（列舉）

13——服務及銷售

131——費

1311——司法服務

1312——稽查服務

1313——技術服務

1314——雜項（列舉）

14——利息及貼水

141——利息

142——貼水

143——折扣

- 15——罰金及沒收
- 151——罰金
- 152——沒收
- 153——違約金
- 16——授與及贈與（列舉）
- 17——退還金徵收
- 2——出售債券收入
- 3——出售生利資產收入
- 4——特別賦金

今將上述分類法之綱及亞綱，作簡單之說明，則此種分類法之內容，遂易了解。凡繳入市庫中之金錢，既非由負債之成立或增加，亦非由資產或支出之減小而得者，概稱歲入。第一綱賦稅所包括各項，乃如亞目所示。泛言之，賦稅係有強迫性質之輸納金，而用以充政府之經費者也。政府按一

定時期，對於人民財產及營業，舉行課稅。第二綱權利及特權之各亞綱之區別，則稍困難。特許及批准二者，大抵乃程度上之不同。特許係允許行使某種連續的活動或權利。准許乃允許行使某種暫時的或指定的行為或權利。公產專用權乃為一種特權，持有此項特權者，得按照所定章程，繼續使用財產（常為市財產如街市），讓與乃對於因使用財產而發生之特種權利或條件而給之特權。其與公產專用權及准許不同之點，乃在其獨佔價值。且自此種特權所得之金錢，並非一種有強迫性質之租金，乃使用或持有政府之土地及建築者所付之酬金。使用稅乃人民因准許發展或使用政府所有之財產或權利而繳納之一種比率之收入。第三綱服務及銷售項下各目，乃政府因作有各種服務所應收之費。市政府因經營商業而得之收入，則列於服務及貨品之銷售項下。其餘關於歲入之四綱，則意義可一望而知，今不必再作說明。

除退休俸金徵收外，來自上述七種歲入，如無特別之規定，則常劃入普通基金中；有餘，則劃入特別基金中。預算中一般支出所需之金錢，大部分乃來自歲入各綱，尤以仰給於第一綱居多。歲入分網雖多，然而亦可依其來源的性質之相近，而歸併為極少的種數，不動產沒收（*escheat*）乃屬於

州政府，故未列入市政府歲入中。

借債之收入，乃爲出售長期債券而得之金錢。因借債之結果，乃有負債之成立。出售生利資產之收入，乃爲出售土地、建築、或設備而得之金錢。此種出售，遂使生利資產減少。特別賦金乃市政府對於毗連或接近作有改良設施的地方之財產所作之徵收，而用以償付政府爲此種改良所受損失之全部或一部者也。此種徵收，亦因政府作有某種服務而舉行。特別賦金所根據之理論，不外財產因此種改良或服務而受其利益，故應付以相當之代價。換言之，財產價值之增高，如不超過所徵收之數額，亦須與之相抵是也。由於出售債券，生利資產及徵收特別賦金而得之金錢，往往均劃入特別基金中。

美國許多城市中所用之收入分類法，尤其爲歲入分類法，常爲稅收機關所作成。此種分類法不但對於編制預算，並無用處，且自會計眼光而觀，亦無特別之貢獻。如市政府財政組織良好，則許多歲入及收入款，將直接由市司庫徵收，而此種分類法亦可無形銷滅矣。

總之，（一）支出分類法乃供機關單位之使用，（二）收入分類法乃揭示歲入及收入款之

所由來，而（三）基金分類法則表明市政府基金之性質。支出分類法乃將役務、貨品、財產、用費、負擔等排而列之，並從籌款之觀點，以表明支出之性質。此三種分類法在記帳及編制預算時，均極易適用。

第三章 概算表格

概算表格今日在美國許多城市中，尙無統一的格式。市政府所屬各級機關，對於下年度支出所作之概算，往往乃用信紙或品質大小不一之白紙填寫，且又僅爲一份，內容亦極簡略，紙張亦大小不一，故不能裝訂成冊，以便使用。此種無格式之記載，非僅極難了解已也，且又往往性質駁雜，缺漏滋多，故對於編制預算，殊少價值。關於俸給支出之概算，有時將常僱暫僱二種混而不分，甚至雇員人數，亦付缺如。假如概算中之要求額，超過上年度所撥之數額，則此種增加，究由俸給增加耶？抑由雇員人數增加耶？抑由二者俱有增加耶？則殊無法以知之。觀此可知統一概算表格與統一分類法之爲必要矣。

一 支出概算表格

空白表格，乃用於徵集市政府各機關之要求額。表格之格式，可因城市之大小而有出入，不必完全相同。較小城市以用單式概算表格爲便利。各種項目，依分類法填寫，並在最後一頁之末，作有摘要。各城市如採用上章所云之標準分類法，則所載之財政消息，乃可統一。惟單式概算表格中所列之事項，務宜詳盡，尤以關於官階薪俸諸項爲然。過去二年度之每年支出如何，亦應表明，藉資比較。所有此等記載，雖可揭示市政府所屬各機關支出之趨勢，然而亦不得視爲各機關工作成績之標幟。蓋成績之高下，自有他種方法決定，此點容再討論，茲從略。

波士頓爲美國使用雙式概算表格之大城市，其全部支出之分類，乃印在第一表格左方欄內，各局之需要額，乃依支出分類之項目，逐一填入成欄。第二表格乃充第一表格中俸給支出諸項目之附件。各局須將所有雇員開成清單填入。第一表格乃充一種摘要單與一種概算表之用，由此一點言之，似不甚盡善；且其所載消息，復又不甚詳盡，但有此等表格，則過去三年中之每年支出爲如何，亦可得而知矣。

將許多城市之需要額表明，以充編制預算之目的，有三式概算表格，大概已可够用。一曰俸給

支出表格；二曰雜用支出，貨品，按時支出，按時負擔，及財產表格（即上章所述支出分類法中 2000—6000 綱）；三曰摘要表。此三種表格，須有一統一的標題，以表明城市的名稱，概算所適用之財政年度，表格之號碼，並留有空白，以備填註編制概算機關之名稱。摘要表之標題旁，須留有空白，以便主持編制概算之負責官吏簽署。

俸給支出表，可名甲表，乃令各機關將次列各事項分欄填入之。

一 項目號碼

二 號碼數目

三 職位之分類及銜名

四 在職者之姓名或舉明缺員或新位置

五 規定俸給之法律

六 上年度之俸給

七 本年度之俸給

八 財政年度所要求之俸給

九 編制預算當局所核准之俸給

如在職者除俸給外，尚有代償 (commutation) 或維持之收入，則在概算表格或附件中註明，並將項目號碼記入，以便查考。關於勞工或臨時雇員 (irregular employees) 之概算，僅將所需雇員人數及天數，註入第四欄中已可。

雜項支出，貨品按時支出，按時負擔，及財產表，可名乙表，須將此五類之項目，列於標題之右側，並將次舉之消息，分欄填入之。

一 項目號數

二 號碼號數

三 分類表明貨品或用途

四 上年度之支出

五 本年度概算所需之支出

六 財政年度之要求額

甲 單位之數目

乙 每單位之價格

丙 金額

七 編制預算當局之核准額

大城市之支出分類法，有將財產類另立一種表格者（即財產表）。此種辦法，殊為合宜。如購置財產作有鉅額之支出，亦以另立三種表格為便，即（一）設備表，（二）建築及改良表，及（三）土地表是。此等表格當然入充較簡單概算表之附件。如在財產綱（GOODS 綱）之下，僅作有數次採購，則此種辦法，實行殊易。

摘要表之主要目的，乃使與一局有關之概算及附件，得在一紙表格中揭示其梗概。構成該局之處或所等機關，須各依支出分類法中之六綱，作成摘要表，並隨即由該局將其作成全局之摘要表。摘要表須將次述之消息分欄列入：

- 一 留供核對用之空白欄
- 二 依綱而作分類
- 三 上年度之支出
- 四 本年度之概算支出
- 五 財政年度之要求額
- 六 編制預算當局之核准額

表格須附有編制概算之簡單說明書。其實此種說明書，印在表格之標題內，或表格之反面，均無不可。用款機關能了解如何可將預算所需消息填入概算內，實為重要之事。彼等能如是，則概算遂不致有被退回修改之煩。美國有若干城市，在將表格分發用款機關以前，主要財政官先將細項及過去支出填入概算空白中，而僅令用款機關，在要求額欄內，填寫繳還。如此亦可免被退之煩。此種辦法之可取，容在次章中討論之。

支出附件 正式概算表，不能將編制預算所需之種種消息盡行載入，所以附件亦為不可少

之物。附件之範圍宜廣，凡有非常之要求額，應作充分之說明。關於建築之要求額，須附有建築師所作之估計、蓋印等。關於購地之要求額，須附有詳盡之記載，並聲明該地所充之用途。關於街市之敷設、或修理，則須附有城市圖，以示興工之地點，及完成之程度。學校、圖書館、或醫院等，如與土木，則須附有全圖，以示此新建築落成後，是否與一般建築規劃相適合。

市立文化機關，如學校、圖書館、醫院等之概算，須附有每市民平均所負擔之費用。市立文化機關、農場、工廠等之生產及開支，均須立有詳細帳目。各局及其他機關所作之勞務，是否可以自給，亦須作有報告。

市債之舉借，不列入各用款機關之概算中，惟在市預算中見之。應舉借之數額，由市政府主要財政官吏算出，交與編制預算當局。減債基金按期撥付額之估計，分期償還公債之兌回，以及應付利息，亦須作有精密計算，及適當摘要，供編制預算之需。

工作方案及工作成效 工作方案常於領到款項後，有積極之進行。換言之，市政府將款項發給各局，俾其可僱用員工，購置貨品財產等是也。惟款項之發給，如數目適當，乃可具伸縮性，而促成

良好行政。在作概算時，工作方案之價值，爲表明一局作種種工作之費用。今日此項價值，多半乃屬於行政方面，在決定財政方針時，則不甚用之。如工作方案能有改良，而可作成某種比較單位，則其對於預算之編制，殊有極大之貢獻。如前章所述，各局之需要，乃以工作單位，或僱用員工，購置貨品表明之。在此二種情形之下，一局所需款項之總額，雖云相同，但有不同方法表明需要，則市議會乃可彼此比較，以作校核也。總之，市議會票決之款項，非爲僱用員工、購置貨品、財產等，而爲工作，即工作成效；而所作僱用及購置等，則僅爲達到目的之一種手段而已。目的爲何，即市政府所作有益於公衆之工作。

概算所供給之資料，並不以作某種工作，或某種役務之費用爲限，應將工作之進行，及工作之實效列入。市政府某局或某機關所作之某種役務，固極有效率，但其所費，未必對於公衆有益。如稽查垃圾桶以防傳染病，卽其一例。此種稽察作用之價值，在市政府防止傳染病之全部問題中，實等於零。惟我人如能將與市政服務成效有關之一切重要事實，盡量舉出，則對於一般預算設計，及其詳細建議之決定，殊作有莫大之臂助。然而我人欲將此等重要事實搜集，並與其他預算資料，用有

系統格式爲表明，亦非設法作成一種方法不可。

二 歲入概算

屬於市政府之金錢。如均以市庫爲徵收及存放之機關，則歲入概算，應由市政府主要財政官作成。概算所以應謹慎將事者，以一般賦稅所徵集之錢款，乃大部分由概算決定之故也。除一般財產稅外，他種歲入概算，不能較實收多出或短少十分之一。如較所估實收多出或短少甚多，則非失於疏忽，卽有意使然。歲入概算失之過高，乃有意使稅率減低。當市選舉時，人爲的低稅率，乃當權政黨之最佳的政治手段。市政府財政所以日益支絀，此種概算，卽其主要原因之一。如稅率並不過高，乃將概算故意作低，俾收入可以增加，藉供揮霍。惟市政府當局所以敢於任意伸縮者，蓋不外利用市民之信任心以上下其手而已。總之，此種概算實爲一種惡劣財政設計也。

美國城市之局或他種機關，有可以保存或使用其本身所徵收金錢之權者。在此種情形之下，城市歲入全部概算，須送交編纂預算當局。此種概算須作成特種之格式，而歲入則依照前述之收

入分類法而分類焉。此等歲入，應與局或他種機關之總支出相減，其差額則由市庫彌補之。

三 受政府補助之機關

許多城市之市政府當局，以爲私有私營機關，如受有政府之金錢補助，則能作某種之貢獻，故撥款相助，已成一種慣例。泛言之，市政府殊不應補助私人機關，但其領有補助金，而能作更有用更滿意之役務者，則政府給有補助金亦屬正當。如市政府以爲此種役務，應由市辦，則由市辦。所有受市政府補助之私人機關，應將其收入資源及用途支配，作詳盡之報告。

第四章 預算之編制及修正

徵集所有概算及其他預算資料，皆爲市政府主要財政官應盡之責。所謂主要財政官，卽財政局長或其他幹部會計及監督機關之長官是也。此等官吏，乃直接對編制預算機關負責，是不待言。實則所有關於採辦及支付之必要資料，概須與支出同時呈報財政部備案。如是，則主要財政官在概算表格未發交各機關以前，已可作成概算表格，並將上年度及本年度各種支出項目填入矣。惟估計本年度之總支出，或註明所撥之數額，所以爲必要者，以概算發出時，本年度尙未終了也。城市之採用集中會計制者，其財政局之辦理此事，乃較他局輕易多矣。且所徵集之概算，其體例亦可一律。至於開支及成績等，應根據各局或機關所置之檔案，作成附件。雖云我人將來可設法作成一種多少頗集中之檔案，然在今日，僅有支出檔，係置於財政部中，以其爲監督撥款及分配費用，所不可少之物也。

一 概算所負之責任

市政府各機關主持者，應知概算之重要。在編制預算當局批准其要求額以前，應使當局知其概算中所列各數目字，皆可證明其爲必要。且市議會在款項撥定以前，亦須作審查之舉。此種辦法，可將概算要求過大之幣，免除不少。

作成概算之最佳程序，爲令各次級機關主持者（即處長或所長），將所作成之概算，交與局長，局長乃將其加以研究，觀其要求額是否與該局一般方針及預算相適合，在各所屬次級機關間，是否彼者尙均勻，及該局對於某項工作，是否太注重，致阻礙他種工作之進行。局長負有作成全局概算之責，故應使所屬各次級機關主持者所作之概算，能與全局之一般設計相適合。局長不但須將本局所有概算，作成摘要，以示本人業已同意，且須將此等概算及附件，送交財政局或編纂預算機關之業務處（budget staff agency）。

二 財政年度與概算

概算彙集日，大都爲預算通過日所決定。預算通過日須在財政年度將開始之前。美國各城市之財政年度，普通多在一月一日開始，故其預算在十二月間，即須通過，而概算至遲在十月間，即須彙集，而在十一月初，即須交至編制預算機關之業務處也。

至於下年度概算之作成，宜遲至本年度之末。其主要利益有二：（一）使本年度有較完備之預算資料，及（二）因距下屆近，故可作成較精確之概算。美國某某數城市之概算，直至下屆財政年度開始時方作成。其故亦不外此時對於告終年度之支出，可以有較完備之資料而已。惟財政年度如已過二三月之久，方將預算採用，則市政府在此二三月中之進行，遂不能有一種預算設計，故資料雖較完備，然亦所得不償所失也。

三 概算之研究

美國大小城市之財政局或其他預算業務機關，須將概算詳爲研究。於是市政府所屬各級機關之需要如何，編制預算當局多少亦可以表示其獨立之見解。市政府有籌款問題甚多，且皆有待

於研究者也。在有人口十萬之城市中，此等研究工作，非有專員一二人終年從事於斯不可。市長或市經理在設計預算時，應以此等專員之報告，作參考之資料。如專員能將其普通研究擴大，而成爲一種經濟調查，舉凡市中之財富、工業、利源、可課稅財產等，均列於調查範圍之內，則其效用更大，對於市一般財政方針，均有顯著關係，尤以對於長期計劃爲然。總之，市政府經濟商業狀況說明書，將來定可在預算中佔有一定之位置也。

四 概算之審查及修改

編制預算機關非先將概算作精密之審查及修正，則不能作成健全之預算設計。否則，所謂預算，直爲各機關概算之總匯而已。蓋每份概算之作成，乃出於主持某種工作者之手。主持者視線所及，既以與其有關部分爲限，則對於市政府此外尙有何種重要工作，當然無暇顧及。故爲社會福利起見，概算應由對於全市需要，具有廣大眼光及品評力者，作精密之審查，並以可有的收入，以充所需之總額。如上章所云，此種適當人選，乃爲市長或市經理。至於概算修訂之責，亦須由同一人（即

市長或市經理）負之。蓋能洞悉市政府之財政需要者，當莫其主要行政官若故也。

五 概算之整理及預算之提議

概算及其附件交與財政局或預算業務機關後，第二步工作爲概算之整理。此種工作，大部分爲業務員之工作。彼等將市政府所屬各級機關所交之概算彙集，將所有要求額作一總計，並以此項總計與收入相比較，將二者間之關係作成一種臨時的摘要表，然後乃呈請市長、市經理或其他編制預算當局裁奪。市長、市經理或其他編制預算當局，因欲支出可與收入相平衡，乃將要求額大爲核減，有時則另闢或增加收入來源，以資應付。總之負編制預算之責者，應將支出之概算，作精密之研究。如發現其在一局所主持各種工作中耗費過多，而性質又不重要，則須加以修正，務使其成一適當的支出。惟在修正時，當然須與各局長及其他與此種概算有關係者，舉行議會。各行政官，對於此種修正，須有充分之研究，然後在市議會討論預算時，乃可應召答辯。

美國有若干城市中，之編制預算當局，在此際有作成一種臨時預算，而舉行公開之討論者。如

作成預算者在事實上又爲頒布預算者，則此種討論，殊極爲有益。紐約市估計局之情形，卽係如是。在有許多城市中，預算之公開討論，似由市議會主持爲合宜，而在採用經理制之城市中，尤宜如此。市經理爲全市之行政長官，對於所能見及之改革，務須列於設計之中。當概算交與市議會時，該會應將其作嚴密之審查，及舉行公開討論，迨收入支出之概算已依編制預算當局之一般財政方針作成，乃將預算資料列成一種明白精確而又易於了解之公文式。此點容在次章中詳爲敘述，茲從略。

第五章 預算之格式及內容

如上章所述，預算對於一定時期內之支出及收入（即籌措以應此等支出之款項），須作成一種完備之設計。預算文件之主要價值，乃在表明市政府之財政真相。將收支列為預算，並作有摘要，則市民及納稅人遂可一望而知市政府財政真相如何矣。

城市中之各種活動，即市政府所屬各機關之經費，均須載在預算中，並在預算中撥款以充其經費。惟城市中某某活動，亦有不列入通常市預算中，而自有其預算者，亦極普通。如學校是也。惟此種辦法，常使某種活動，作畸形之發達，而與城市之他種活動不能相稱。如內伯納斯加州（Nebraska）林肯市（Lincoln），一九二一年之歲入，即有半數乃劃充教育經費，其餘半數，則市得百分之二十七，以作城市他種活動之需，州得百分之十二，區得百分之十一。結果市中最重要活動，遂因款絀而受阻礙，不能作積極之進行矣。如公安局經費之困難，甚至不能僱人在住宅區內巡邏，居民不

得已乃解囊自僱查夜者，即其例也。

一 預算正文

預算文件須分爲二部：（一）全部預算設計，即總預算摘要（general budget summary），揭示全部預算之真相，並以附表若干張及預算宣傳文字（budget message）一張爲說明，及（二）附件（supporting statement），即市政府財政狀況及實施之詳細概算及資料。

總預算摘要 市政府之全部預算設計，須在一紙摘要中表明之。此種摘要之功用，乃將市預算之真相向市議會及公衆披露。此爲預算文件之第一部，其內容如次：

〔總預算摘要〕

支出：

俸給支出

雜項支出

貨品

按時支出

按時負擔

財產

償債

總支出

收入

在財政年度開始時之剩餘（或支繼）

歲入：

賦稅（一般財產稅除外）

權利及特權

勞役及銷售

第五章 預算之格式及內容

市預算

五八

利息及升水

罰款及沒收

補助及贈與

退俸金徵收

借債

一般財產稅（稅率……元之總估價千分之……）

總收入

在財政年度終了時之剩餘（或支絀）

如總預算摘要中，有數項支出，乃以特別賦金或出售生利資產所得爲彌補，則此等收入，應另立項目，列於借債項目之後（參看第二章收入分類法）。

附表 總預算摘要須有附表若干張，並將各表之號數在摘要中註明。附表第一號乃表明機關單位之支出。其標題及排列如次：

附表第一號 機關單位之支出

- 1 機關單位
- 2 總計
- 3 俸給支出
- 4 雜用支出
- 5 貨品
- 6 按時支出
- 7 按時負擔
- 8 財產

自第二欄以至第八欄之支出，須在機關單位清單之末總計之。此等總計，須與總預算摘要中每網之支出相符合。最後一網即償債，所以無附表者，以其已在其他附表中作有分析故也。

附表第二號 依來源分類之歲入

市預算

- 1 來源
- 2 依據之法律或法令
- 3 擬議之修改
- 4 總計
- 5 賦稅
- 6 權利及特權
- 7 勞務及銷售
- 8 利息及升水
- 9 罰款及沒收
- 10 補助及贈與
- 11 年金徵收

第四欄至第十一欄，須在來源清單中之末總計之。此等總計須與總預算摘要中歲入項下各

目之總計相合。

市政府除普通基金外，如置有他種基金若干種，則須增加二表，以示（一）支出各綱，乃依基金而分配，及（二）收入列於歲入各綱之後，且依基金而分配。

附表第三號乃表明分期償還債券之兌回。此乃說明總預算摘要中之償債項目者也。其標題及排列如次：

附表第三號 分期償還債券之兌回

- 1 債券之用途
- 2 發行債券所依據之法律
- 3 發行日期
- 4 發行總額
- 5 債券之期限
- 6 利率

7 付年息期

8 未兌回債券數額

9 財政年度應付利息之數額

10 財政年度應兌回之數額

城市如發行分期償還債券及減債基金債券，則須在總預算摘要中，將此二者之支出，列於償債項下，並分爲二亞項目，即分期償還債券之兌回及減債基金之分期攤付。故除上述分期償還債券兌回附表外，尚有減債基金分期攤付附表也。後者須表明（一）基金名稱，（二）法律根據，（三）本年度末之累積額，（四）本年度末應需之準備金，（五）本年度末之剩餘或支絀，（六）每年之法定額，（七）每年完全兌回應需之數額，及（八）預算中規定每年之攤付額。

附表第四號爲預算年度中發行債券所不可少之物。其標題及各欄之排列如次：

附表第四號 擬發行之債券

1 債券之用途

- 2 主特支出之局署
 - 3 此項目的應需之總支出
 - 4 以前發行債券之總計
 - 5 擬發債券之數額
 - 6 債券之期限
 - 7 利率
 - 8 年息支付期
 - 9 財政年度應付利息之數額
- 上表乃說明總預算摘要中之借債項目，惟關於債券收回所需之數額及發行債券每年應付之利息，亦均有立表之必要。其標題及各欄之排次如次：
- 附表第五號 因發行所擬債券應付之兌回額及年息
- 1 年

- 2 原有債券所需之兌回額
- 3 現擬發行債券所需之兌回額
- 4 兌回額之總計
- 5 原有債券之年息
- 6 擬發債券之年息
- 7 年息之總計
- 8 原有債券兌回及付息之總計
- 9 擬發債券兌回及付息之總計

上表之功用，乃表明城市在長期債券滿期以前之將來債款負擔之分配。有此表，則城市中每年債券之兌回及付息之負擔，是否失之太重，可一覺而知，因而作成一種每年均勻，或不致失之太重之支付。至於將來有新債券之發行，自可將此種支付款額隨時修正，使每年之負擔，可以平均分配也。

圖解 預算中作有圖解 (graphs and charts)，則附表中所載消息，亦易於了然。闊條圖 (bar graph or chart) 之充此項目的，大概乃較直線圖 (line chart) 或曲線圖 (curve chart) 爲佳。圓圈圖 (pie chart) 亦頗常用，惟稍欠正確。直線圖、曲線圖可用於表明附表第五所列債務負擔之趨勢。闊條圖可用於表明附表第一第二所載之事項。此等圖解，總須示明各綱之各機關單位之經費及總預算摘要與附表第二所載之各種收入。

預算宣傳文字 以淺明動人之文字，將預算設計，作成故事，而在報紙中作全部之發表。此種故事，殊有闡揚預算設計之功效。故事之編製，須出於市長、市經理或他種編制預算機關之手。故事之內容，應說明總預算及附表中所表明預算設計之主要特質，並將城市中各種可課稅之資源及經濟、商業狀況等，作成清單，列入其中。此種故事之用意，乃使市議會及市民明瞭預算之真相，並以預算設計中之材料，編成新聞。但其在新聞中之地位，則以距賽球、競馬等新聞頗遠爲合宜。預算宣傳文字，可印在預算文件中，而置於總預算摘要及附表之前，並須援引後者及詳細概算等資料，爲其說之證明。

二 附件

預算文件之第二部，包括各機關經費概算摘要，詳細概算，各種有關係之資料與報告，以及上年度市政府財政狀況及事項之會計一覽表。

概算摘要 概算摘要之編制，須能表明市政府每一機關之每一網支出，及本預算年度與以前二年度每一網及每一機關之支出。又須指明每一機關之詳細概算及他種資料，係見於次頁之何頁。

詳細概算及計算成本之資料 詳細概算須表明各機關概算摘要中之全部消息，及編制預算當局於各項目或一宗項目所作之預算允許額。凡工作進行，按市民人口比例之費用及成績等，亦須與每一機關之概算，一同列為附件。

財政一覽表及報告 本年度貸借對照表，上年度財政事項一覽表，剩餘帳（表明本年度之剩餘或支絀），基金決算及事項一覽表，撥款決算及事項一覽表，存貨一覽表，以及不動產一覽表

等，均應附入預算中。他種消息，如因地方情形之必要，亦可附入其中。

第六章 撥款案歲入案及籌款案

今日美國各州施行預算設計，多以議案出之，如撥款案歲入案及籌款案等是。此亦城市所應取法者。此等議案，乃由市長、市經理或其他編制預算當局作成，連同預算文件，交與市議會，請其核准，以備施行。

一 撥款令

在不久以前，「詳細預算」一問題，在美國各城市中，頗引起許多討論。在某數城市中，現仍爭議未已。此乃世人不明預算與撥款案之分別所致。二者應各有其文件，然而混合為一者，亦往往有之。在以詳細撥款案為其惟一文件之城市中，此種情形尤為習見。如上章所述，預算之目的，乃表明城市之財政設計，並將其作成詳細之報告者也。撥款案之功用，則以頒為法律之格式，以表明預

算之支出方面而已。故預算之編制，自應詳細，而撥款案則可不必如是。就經驗言，支出如有適當的管理及監督，則撥款可爲總數，而不必筆筆分撥。此點後來當討論之。

一次撥款案 一次撥款案之辦法，較分次撥款案爲便利。此乃事之不待言者。實則採用一次撥款案者，現已日益普通矣。一次撥款案之辦法，在以所撥數目與預算設計中之支出相比較時，可以一目了然，而無混淆之弊。惟此處應注意者，則爲市議會在本年度中，所通過之追加撥款案。此種追加撥款案，殊可使全部預算設計失其均衡，此點當在末章中討論之。

撥款案之格式 撥款案在起草時應注意之事項，爲所作支出，應由何人負責。如以款項付給機關單位，而不付給所作之活動，則自然有人負責。於是各機關單位之主持者，乃可按照預算設計，以負使用所撥款項之責。

數年以前，美國各處均以爲撥款須依照極嚴密之項目而行，蓋在當時許多城市中，恆發現有虛耗公帑之弊，故人民乃有此種主張。彼等以爲補救之道，祇有將款項所撥充之用途，確定項目，並製定種種限制。自市政府組織改良官吏以有才能者充任以來，乃知此種撥款方法，對於有辦事才

能及創發力者，殊阻礙滋多。因此許多城市乃另覓一種方法，冀各局長在執行業務時，有自由活動之餘地，且既能保全所採用之預算設計，同時又可擁護公衆之利益。結果乃知市政府如成立有適當財政機關及會計監督者，則其款項固可以總數交與各機關單位也。在行政監督之下，施行一種分派制，而將款項總數交與各機關單位，以充其工作方案中所需之一切費用。此點容在次章中說明之。撥款案之文字，在實質上須包括次舉格式中之各項規定：

議案第 號

本議案乃爲□□市政府，自□□開始之財政年度而撥之款項。

本議案乃由□□市之市議會所制定。

第一節 所列總額及項目，乃自□□開始之財政年度，撥與於市政府所屬之指定機關。

第二節 本法令所撥款項，須由各機關負責人員，對於每季分派額，向市經理或市長作申請書，並將其用途詳細聲明。此種每季分派額，應由市經理，或市長核准，並由其轉咨市政府主要會計官。在財政年度開始時，各機關之分派額，須依照市議會之預算設計，將全年分爲四季，而分

派之。但此項分派額，在第一季後之每季開始時，得由市經理或市長批准而修正之。惟無論如何，此種修正不得使機關之用款，超過本法令所撥之數額，且須轉咨市政府主要會計官後，方生效力。市政府中大小官吏之俸給（爲市議會所採用之俸給分類法所規定），則不受分派辦法或訂正分派辦法之影響。

第三節 所撥之數額，及此等數額所由取給之基金如次：

（填入撥交各機關單位款項之數額，及註明所由取給之基金。）

第四節 本法令自通過之日起發生效力。

不適當之撥款 適當之撥款，有三種主要特質：卽有「一定數額」在「一定時期」內，適用於「一定目的」是也。市議會撥款五萬元以充衛生局在財政年度內進行工作之需，卽具有所舉之三種特質。此種撥款名曰「一定按年撥款。」

惟在撥款案中，至少有其他三種習見之撥款，不能備具上述之三種特質。一爲無一定數額撥款，一爲歲入撥款，一爲連續撥款。無一定數額撥款，並不指明所撥款項之確數，故不能以之均平衡預

算，而於其支出，亦不能行使監督之權。

歲入撥款云者，乃准就賦稅，或他種來源所得之某宗收入，以爲支出之謂也。此種撥款，數額不能一定，且其數額，又因市中財產估價或商況之變化，而年與年殊，致使各機關所領款項，非今年爲超過所需，卽明年爲入不敷出。爲特種用途，而對於一般財產，徵收千分之一特別稅，乃歲入撥款之普通實例。贊成施行此種稅制者之主要理由，不外各機關之經費，可年年隨市中財富之增加而增加。此種議論，以對於教育機關而發者居多。難之者則謂此中有二問題在：（一）市政機關之工作，果能長與市財富之增加，作同一比率之進展乎？（二）市中可課稅之財富數額，在無論何時，果皆可爲市政府作某種活動所需款項數額之指數乎？就精密分析而觀，此二問題既無一可作肯定之答復，則擁護此種特別稅者之主要理由，未免爲似是而非之見解也。

連續撥款云者，乃准爲某項目的，使用某數額之款項，年復一年，而無一定期限之謂也。此種撥款辦法，時間一元素，乃爲不確定之物，有以一年爲限者，有以五年或十年爲限者，直至立法機關變更辦法始已。如此時工作變爲不重要，則所撥之數額，遂超過實際所需甚多。惟贊成連續撥款之辦

法者，則以其可使市政府各機關作連續若干年之長期計劃，有此種辦法，則不虞行政上有大變化，或遇事祇顧目前矣。市政府對於任何工作，能有一種長期計劃固佳，但對於特種工作，能如此則更佳。此點在第一章中，業已言及。惟其困難，乃在設計與撥款有分別。設計並不使市政府一定負有籌款之責，而撥款則係如此。所撥款項，既已記入預算之支出方面，則應有規劃，作於預算之籌款方面，否則預算決不能均衡。如撥款須連續至數年之久，則在此同樣時期中，如何籌款，亦應作有決定。如每次所撥數額增加，則所籌數額，亦應設法增加，俾二者可以相等。就經驗言，因形勢之變遷，許多市政府不能依照已定之預算設計，進行一年，甚至在此一年中，撥款辦法，亦應具有伸縮性，使其不致為行政工作之阻礙。由斯而觀，市政府充某工作用之撥款，以每年與每二年一次為最宜，而在每次撥款時，並應對於市政府全部支出作精密之檢查。

二 歲入及借款法令

歲入案及借款案，須與撥款案一同提出。在許多城市中，雜項歲入（即除一般財產稅外之歲

入)之來源，乃由州法律決定之。在有權頒布法令以設立此等歲入之城市中，其法令除非取銷，或未每年重行頒布，則常繼續有效。惟城市亦有照州法律之所許，而每年修正其歲入制者。編制預算當局如欲現行歲入來源更改，或另闢新歲入來源，則須製成議案，以備施行。凡預算設計中擬舉行之借款，亦須制成議案，呈請市議會核准。惟此等議案中所作之規定，須受州法律，甚至憲法之限制。

徵收賦稅案 徵收賦稅案，乃使市歲入制具有彈性所不可或少之物也。市政府因欲均衡預算，乃增加收入，而其所採用之方法，則以提高一般財產之稅率為普通。許多市政府之徵收賦稅案，僅為一紙文件。彼等常對於市區內州法律許其課稅之動產及不動產，按照估價方法，徵收每元千分之幾而提高一般財產之稅率，以充市用。如所徵收之款項，乃充二種以上之基金，則將一般徵收合計，依千分之幾而分配之，或將一般徵收所得之總額合計，依數額而分配之。

一般財產應徵收之數額，可在預算通過時決定，隨後乃命市政府賦稅局徵收之。此即紐約市之辦法。如市財產之總估價須預算通過後若干方可知曉，則以採用此程序為最合宜。

第七章 預算之立法的審議及行動

近年以還，美國市議會之組織，已有若干顯著之改革，而其目的，不外使市政府可作更有效之工作，及爲公衆利益之代表，能名實相副而已。美國市政府在立法方面，行政方面，均有一種新的發展，此在第一章中，業已約略言及。本章乃專論最足使公衆對於市預算具有興趣並養成其對於市財政發表意見之習慣者，究以何種立法組織及程序爲合宜。

一 市議會之組織

美國市立法之改革，乃肇端於二十五年以前。舊時許多城市之市議會，均採用兩院制，其組織頗與州立法相類。在改革時，最初係將兩院制改爲一院制，嗣又將此一院中之人數減少甚多，故在採委員制之城市中，市議會議員人數祇有五人而已。非僅如是，且此種委員制，在事實上，業已恢復

殖民時代之立法行政一體之市政府。市政府之採用經理制者，其市議會議員之人數，則較採用委員制者爲多，而由市經理負行政之責。克利夫蘭（Cleveland）市爲美國採用經理制城市之最大者。其市議會有議員二十五人。至於在未採用委員制或經理制之城市中，在事實上均已廢止兩院制。費城（Philadelphia）與波爾的摩（Baltimore）二市則爲美國最後廢止兩院制之大城市。

市議會之採用一院制者，其辦理預算，及決定一般財政方針之效用，均較採用兩院制者爲大。有兩院，則彼此常好互相傾軋，此種現象乃爲一院制所無。市議會之採用一院制者，其院中之議員人數，已可代表市中各種利益方面。而機關又不過大，不致成爲一種運用不靈之廢物。會議可以時時召集，缺席者亦稀，薪俸亦極優厚，故各議員皆可一意從公。

美國城市，曾研究一種方法，使市議會議員能任全市各種利益之代表，而名實相符。最近克利夫蘭市政府已作此種試驗，而將其經理制市政府應用比例制之代表。該市係分爲四區，所選代表有二區乃各選七人，其餘二區則一選五人，一選六人。此種用意，乃使各區在政治、經濟等方面之重要利益，可依其實力之大小，而由一人或一人以上之當選人代表之。但該市照此種辦法所選出之

第一屆市議會，殊有政治色彩頗濃厚，因會中有共和黨十四人，民主黨六人，超然派五人。市政府爲共和黨所把持，乃爲當然之事。觀此可知比例代表制，雖可削小政黨操縱之弊，但仍無法防止之也。然而自斯以往，公衆注意市議會之活動，實較舊時爲甚。以前當市議會開會時，僅有少數人民旁聽參觀，現今則往往多至五百人以上。彼等大都因開會時，市經理與各局長之出席，及市議會中有活動之少數黨之提出責問而前往者也。

二 辦理預算之程序

預算及其施行案之送交市議會後，應予以充分時間，俾該會在財政年度開採以前，可作精密之考慮及採用。如市議會係新近改選而成，則採用之權乃屬於此新市議會，而不屬於舊市議會。此種規定，蓋防止行將退職之議員，爲留難後任計，而採用一種收支難以均衡之預算也。

財政委員之審查 美國許多城市之市議會，皆設有審議財政事項之委員會。此種委員會，常稱財政委員會 (ways and means committee or the finance committee)。市議會將所收到

預算案，交與財政委員會審查，已成爲一種常例。財政委員在市議會開會時，乃將預算案詳事瀏覽，研究其中所列之要求額，並徵求公衆意見，然後乃對市議會作報告。惟市議會不兼財政委員之會員，常接受該委員會之報告，而不復再加考慮，即通過該委員會所建議之預算，殊爲預算立法程序之弱點，而尤以在採用「市長議會」制之城市中爲然。此種辦法，如不加以糾正，則市議會對於預算設計之審議，及預算要求額之公開，均太欠充分矣。

市議會之公開程序 近年以還，美國城市對於預算及其他設施，已有採用較公開之程序者。克利夫蘭市爲引起公衆注意起見，會市經理及各局長出席於市議會，以答復該議會議員之責問，並說明所討論之各問題。雖云此際，議員等對於任何設施，不必卽有票決之舉，然而此種辦法，在討論預算時，殊極有效，以其可使小數黨（或反黨）及公衆，得明瞭財政方案之詳情故也。是以其效力之大，直與新聞相同，並可免市議會有包辦之譏。

當預算在市議會中提出審議時，財政委員會主席，或市議會議長，須起立致辭，說明預算設計中之一般財政方針。如市議會中無人願任此職，則大概由市長或市經理承乏。此種說詞，名預算詞

(budget speech) 蓋襲用英國之舊名而來者也。致詞畢，議員乃作討論，因而引起公衆之注意，並成爲報章上之新聞。是以此種程序，自預算立場而言，殊爲可取也。

美國有許多城市，曾將預算作公開之討論，冀公衆對於預算情形，得以周知。有試用此種辦法而獲成功者，有公衆對此仍然不甚關懷，或竟不過問者，其失敗之原因，大概不外輿論對於許多事項，非激動之，則不自動，因又未有設法以激動之者，故遂成爲被動。如對於預算之公開討論，僅於一定日期舉行，且又敷衍了事，有同具文，其失敗也不亦宜哉！現在美國有少數城市，已將預算情形，在市區各處開會宣布，以爲一種解決辦法。如近年維幾尼亞洲彼得斯堡市 (Petersburg) (乃採用經理制之城市)，卽藉此種辦法，使其市民得知預算之稍息。市議會在預備採用次年度之預算時，乃就市中便利地點，舉行市民大會，與會者通常總有數百人之多。市經理及市長 (市議會議長) 乃對大衆致詞，說明預算中之財政方針，並請聽者發問及批評。該市之市經理在最近年會中所作之說詞，乃敘市政府之收支情形，並詳細說明對於每局所撥之款項。市長解釋撙節之必要，並以事實及數目字證明市政府各機關之成績。市內報紙對於此種開會及演說詞，亦作有長篇之記載。

預算案之通過 市議會之討論預算，乃依局而爲討論。每局之預算，須以核准之款項爲根據，討論完畢後，而市議會議員之意見如何，亦可知矣。當全部預算照此種方法討論終結，乃以各局各機關所需之款項總額，與預期收入總額相比較，及作必要修正，使收支二者得以均衡。於是市議會乃通過撥款案，及歲入方針。後者亦須與市議會所採用之預算相適合。繼又以預算法令一份交與市政府主要會計，使其在財政年度開始前，將所撥之款項，記入帳冊中。

市議會對於預算之行動，常有限制。有可將編制預算當局所呈之預算增加者，亦有僅可將其核減者。但增加之權，亦有某種之限制，如預期收入數額是。在採用委員制之市政府中，以委員會本身乃兼編制預算當局與市議會二職，故此種限制無一可稱重要。但在採用「市長議會」制之市政府中，政策之決定，與施行既各有所屬，明此等限制，關係殊大。如市長爲編制預算當局，又有權否認市議會之撥款，則就預算而論，市長在實際上，已成爲立法而兼設計者。波士頓市之情形，卽係如是。因之，市議會之撥款權，乃大受限制，用款之事，皆由市長主持，市議會未可將其增加。如市議會欲將其核減，市長亦可行使其否認權焉。

最後行動之公告 在款項已撥定，賦稅徵收已規定後，市議會或主要行政官，須發表一公告，將市議會行動所受否認權之影響表明——如有此項否認權之認可及施行。公告中須將最後採用之預算摘要，與原有預算摘要相比較，並表明在討論及採用時所作之修正。此項公告，應在城市中各報紙上發表之。

第八章 預算設計之施行

預算貴有設計，尤貴於能將所作設計見諸實行。願設計之能否實行，亦視有無適當執行機關及稽察爲斷。凡賬目一切，胥有一種監督，則市政府之費用，遂不致超出預算設計所規定者之外。至於市政府之收入，亦須作精密之校核。施行預算設計所得之資料，應將其存記及分類，俾供下屆預算設計之借鏡。預算既經市議會採用，則在此有效時期中，應始終嚴格遵守，除有非常變故外，不得妄加更改。否則預算編制遂無意義，而預算設計，亦幾同具文矣。

一 工作方案

市議會對於財政之控制，應以決定各局所需款項之最高數額，及用撥款法令，規定經手官吏之責任爲限。如第六章所述，市議會固可將可收購之勞務事物之種類、契約、及採辦之情形，以及可

充之用途，在撥款法令中，詳爲規定，但此種辦法，往往阻害行政官之辦事能力匪細，故殊不宜如是。工作方案，卽所以用於解決此種問題者。其內容乃將所決定之款項，作總數之撥付，而同時又可行使有效之控制。此種方案或設計，乃由各局長作成。彼等對於進行工作所需款項之分配，係視各局之主要活動，及市議會所決定之一般政策而定。各局長將各核局之工作方案擬就後，乃呈請市政府主要行政官核准，然後方可進行工作。工作方案，須在財政年度開始前作成，如有必要，尙可於每季修正之。

二 行政分配額

工作方案之實行及控制，乃藉行政分派額制 (system of executive allotments) 之運用，按照工作方案，將撥予一局之一年中款項總額，分爲四季付給，在財政年度開始時，將此所撥總額貯存十分之一，以應意外之需，至每季之末，則撥還百分之二。五分派額之修正，得在每季開始時由主要行政官之核准而行之。於是，無論何時，款項之使用，遂有一種伸縮性。美國城市有以法令規

定各局每月可使用所撥款項十二分之一者。但此種方法，殊不能適合各季費用之高下，而使行政官有應付維艱之歎。

分派額制對於限制浪費，頗爲有效，且既爲主要行政官所規定，則市議會除在有非常事態發生時，可不必爲預算操心矣。分派額制尙有一種利益在，其所撥總額，非在工作正要開始時，並不明確列出，故所需數目，臨時又可重加研究，而其所作決定，當然較原來向市議會提出者，爲精密也。此種方法，可使主要行政官因後來形勢之變遷，知可節省金錢甚多，而將其初時所作概算，重行核減。分派制之依據成本資料作成者，可使主要行政官在未撥款以前，得參預及左右各局之工作設計。此制又爲有效率的管理之第一素要，而在舉行工作前之設計及估價時，亦爲不可少之物。

三 業務之標準及方法

市政府組織無系統，用人、購貨、及會計監督不得其道，則其預算制遂無效率之足云。市政府之活動，須有條不紊，乃爲事之不待言者。各城市多知此爲必要，所以現今市政府之改組趨勢，乃循是

而行。許多市政府爲使所僱人員能成績卓著，乃製成一種頗有成效之僱用方法。惟欲現在僱用方法，可適合近代市政府之種種需要及條件，則應改良之點，當非一端。許多城市對於貨品、設備、及雜項，均設有集中之採辦。此種方法，可使所購事物，質佳價廉，效果極佳。惟許多城市在採辦及支付方面，雖已實行會計之監督及程序，但對於工作方面之成本計算，則仍無甚進展可言。是以擇定種種資料，以斷定市政府之成績，迄今尙無行之者。然而此實最有成功希望之研究也。

四 市議會增撥款項

預算既經市議會採用，而又更易，乃爲預算程序最惡劣狀態之一，然而美國城市亦間有犯此弊者。預算設計既爲精心之作，且已成法律，則市議會除在有特別事態發生時，不能不作某種更改外，應有嚴格之遵守。在一年中，預算稍有若干小移動，固常爲不可避免之事，但此種移動，如能依照前述之行政分派制而行，亦不致有損預算設計之精神。蓋城市既已製成一種包括甚廣之預算設計，並採用之矣，倘市議會及行方面對之，均不受拘束，則此種努力，豈非徒勞而何。倘市議會可時時變

改預算中所揭示之財政方案，並在是年中撥付預算中所未預期之增加歲入，則所謂預算已失其本義——財政設計之監督。

五 財政曆法

財政曆法 (the financial calendar) 乃使財政年度中預算之編制及通過，可與稅款之估價及徵收，有一種密切之適應。此種曆法，可簡單列之如次：

- (1) 財產估價之開始
- (2) 財產估價之告竣
- (3) 各局編製概算之開始
- (4) 各局概算之編竣
- (5) 編制預算機關起草預算
- (6) 預算呈與市議會

(7) 市選舉之舉行

(8) 政治年度之開始

(9) 市議會討論預算及徵求公衆意見

(10) 市議會採用預算及通過預算法令

(11) 稅率之決定

(12) 財政年度之開始

(13) 一般財政稅之徵收

第一期

第二期

在美國大城市中，財產估價，乃爲長年之工作，惟舉行估價，普通亦有一定之日期。此項日期，須定在財政年度之開始前若干時，俾稅率可在財政年度工作之進行前決定之。財產稅之徵收，至少有一部分在財政年度之初期內舉行，以免市政府因工作需款，須發行債券以應之也。政治年度之

開始其日期須較財政年度稍早（在主要行政官係由民選之城市中「即採用市長議會制之城市中」尤須如是），俾後任在預算最後決定以前，可有作必要的修改之機會。前任所編制之預算，須在選舉前披露之，使所具爭點，由人民判決之。於是最後採用預算之權，乃操於新市議會，而非任滿之舊議會也。

六 預算之展覽

預算之展覽 (budget exhibit) 乃為不可少之舉，應有注意之必要。然而迄至今日，美國城市之利用此種展覽者，殊寥寥可數。實則預算在編制中，應按時在市政廳內或其他交通便利地點內舉行預算之展覽。而展覽物則包括圖表、輿圖、揭貼、樣本等。於是人民乃可一望而知市政府之金錢來自何處，如何使用，以及所得代價為何。現今美國市政府於其重要活動，恆用電影說明，而將影片送往市內各電影園中表演，使公眾於其設施，有如目睹，而知其為如何。此實有價值之公民教育也。

七 州政府對於市預算之監督

最後，關於市預算之州政府監督，亦不能不稍有敘述。州政府之頒布一般預算法，及幫助地方官吏成立一種預算制，實有造於地方財政，而使之躋於健全之域也。用款漫無設計，乃為地方政府浪費之原因。印第安那 (Indiana) 及新墨西哥 (New Mexico) 二州，對於地方預算施行一種嚴厲的行政監督。實則，印第安那州之監督制，在一九一九年施行未久，即因過於嚴厲而修改。今則地方團體中，有納稅者十人，對於地方預算，如提出異議，州政府稅務委員會 (tax commission) 有權將其核減。在新墨西哥州，地方預算之編制，須依照一般之格式，並以一份呈交州政府稅務委員會。該委員會有權審查任何地方政府之預算，並可將其增加或減低。該委員會之決定，係為最後的。惟美國他州是否能效法此二州所行，則殊不無可疑耳。

美國有數州已通過一種關於負債、賦稅限制及統一會計方法之法律。奧立岡 (Oregon) 州為繆爾特諾瑪區 (Multnomah) 為波特蘭市 (Portland 所在) 所定之制度，即為其良好之實例。稅務監督摺節委員會 (tax supervision and conservation commission) 有委員三人，由州長任命之。該委員會之職掌，乃審查各分區之預算。該委員會雖不增加預算之項目，但可將其減少之也。該

委員會可向地方當局建議較佳之實施程序及樽節。按奧立岡州憲法，波特蘭市在無論何年，不可因現時目的，而徵收較上年度之百分之六附加稅爲多之數額。又按該市之特許狀，市政府不能爲一般目的，而對於每元美金徵收較八厘爲多之數額。第一限制，殊不易實行。蓋市人口之不斷增加，及所需役務之日益繁賾，均已超過百分之六之比率以上故也。第二限制在一九一七年因戰時狀況，及酒館執照捐取銷，而不適用。此後市政府每年已有權可對於美金每元，增徵三厘。總之，我人就種種經驗而觀，州立法之規定城市權力，乃謀最後之樽節，而非賦稅之限制也。

編主五雲王
庫文有萬

種千一集一第

算 預 市

譯興樹孫 著克柏

路南河海上 人行發
五 雲 王

路南河海上 所 刷 印
館 書 印 務 商

埠各及海上 所 行 發
館 書 印 務 商

版初月二十年二十二國民華中

究必印翻構作著有書此

The Complete Library

Edited by

Y. W. WONG

MUNICIPAL BUDGETS AND BUDGET
MAKING

BY A. E. BUCK

TRANSLATED BY SUN SHU HSING

PUBLISHED BY Y. W. WONG

THE COMMERCIAL PRESS, LTD.

Shanghai, China

1933

All Rights Reserved

121

039513



2121.6