

張嘉森先生序文

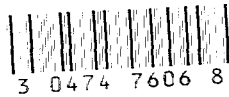
梁啓勳先生序文

張東蓀先生序文

劉少少先生序文

中國豫算制度芻議

于六軒著



3 0474 7606 8

中國豫算制度芻議

序例

一 各國學者所著豫算制度書多就其國之法令加以學理之說明若中國現在關於豫算之法令極少故本編所論者十之八九屬於自己所主張非不欲參酌國家之法令以現無法令可以參酌也

一 各國學者所著豫算制度書每引本國或他國制度連篇累牘引甚多而論斷則甚少彼專以供學校教師生徒之研究故此種體裁庸或無傷然在一般之人則喜讀議論之文而厭讀叙事之文本編有鑒於是故叙事則務求簡單議論則務求暢達俾一般人讀之亦可引起興味

一 本編雖僅數萬言然關於豫算所有問題皆搜羅而批評之故字數雖少而所標題目反多爲他人所著之書所未有

一 豫算成一科學故各國學者所著之書多帶講義體裁本編爲便學校生徒之參攷故亦略參酌講義之體例

一 各國學者所著斯學之書因其國已有豫算制度故多以豫算論標題若中國現在未有完備之豫算制度本編所言者多屬自己所擬議故名之曰芻議



序

二十年來之中國、創法立制、日不暇給、而無救於國事之危急、此何以故、曰、法制未焉、國民生活本焉、法制流焉、國民生活源焉、法制之行也、必有其所以行之者、居高明之地者、勿以新制之不便於己而阻擾之、居奉行之地者、勿以新制爲具文而敷衍之、居受治之地者、勿以事不干己而聽之、此三者國民生活之表現也、三者具、法制未有不能行者、三者不具、法制未有能行者也、歐人之於財也、父子夫婦兄弟、其權利義務之界、至明晰焉、人人無所依賴、故人人無所濫用、行己立身之本已正、故營私罔利之念自消、不獨家庭焉、社會交際、以金錢出入、爲一身信用所繫、公司賬目、下至一文一物之微、必有冊籍可稽、一人之身、其所遭值者、無在非自食其力、無在非潔已奉公、以之從政而掌國家財用、猶居家焉、猶服役於公司焉、而何有升官發財之念哉、吾國不然、以揮霍爲豪舉、以計較爲吝嗇、以公款爲交結之具、則人擁戴之、以愛惜國帑而慎於出入者、則人反對之、人人仰食於國、無所事事、人人高談差缺之肥瘠、而莫以爲恥、嗚呼、以此人心風俗、而欲求財政之清理、安可得哉、友人

吳君柳隅、出所著中國豫算制度芻議、徵序於予、以予不學、何足以序吳君之書、雖然、予與吳君、同爲夢想歐洲文明者也、同欲以歐洲法制移植於中國者也、於今數載、吾儕所志、百無一就、不特不就、而所以困吾民者、視昔加甚、有求其故而不得者、則以爲法制有未善、實則非法制之咎、而國民生活、有以限之耳、記有之、甘受和白、受采、此言乎潔白者之易於從善也、一人如是、國何不然、嗚呼、非有質樸之人心、而徒事法制之粉飾、豈得謂爲知治國之本源者、君與吾蓋同不能無譏焉、

中華民國七年三月寶山張嘉森君勸識



中國豫算制度芻議序

不出代議士不納租稅、Taxation Without Representation。此非政治革命之旗幟也耶、然而代議士果何物、居然可以爲租稅之代價、豈能無疑、但歷史之告我者、固如是也、蓋代議政治之所以能稱爲利國福民者、其理由安在、亦曰國民得間接以監督財權、所取於我者、得自知其用途、不足則預爲籌畫耳、總而言之、則化私爲公是也、所以諸先進國、不惜流千萬人之血、前仆後起、曾不反顧、所爭者唯此而已、然何以能舉監督之實、則豫算之公布、斯其道矣、吾儕小民、邀上天之眷佑、得以出代議士者、於茲七年、唯回顧七年間、覺代議士之與租稅、真如風馬牛、絕無何等關係、吾又滋疑、豈吾國代議士之價格低落、不足以購此良果哉、抑得之太易、莫知其要、或得之之動機、原不在斯、失其所向也、袞袞諸公、且莫知此道之爲要著、等閒視之、更何制度之可言、雖然、豫算制度、近世已成爲財政學上之一專科矣、誠以其措置之能否得宜、全國之大小機關、莫不受其影響也、吾友吳君柳隄、夙精斯學、從前嘗以片鱗、發諸報端、竟貴洛陽之紙、今乃全豹乍現、讀者之歡迎、從可想矣、然在吳君、則自

中國豫算制度芻議序

以爲盲不忘視，跛不忘履之意焉耳。丁巳窮冬，新會梁啓勳記。



序

不佞頃病瀕瀆、吾友柳隅以書至、言有近作預算制度芻議、囑爲之序、柳隅與予爲文字交、切磋學藝、益我良多、今有斯箸、必更足發人深省、予雖病而不敢辭其所囑也、雖然、居今日而言政治、何啻入海而覓泥牛、政治既不足言、又何預算制度之可譚哉、特吾欲問者、吾儕是否能外政治而求措國家於安善、更進而欲問者、吾儕是否不復致力於救國、則吾儕所可答者、亦惟曰吾不忍見神州之陸沉耳、吾既不欲睹祖國之淪胥、則必求挽回之術、既欲求救亡之道、則必訴諸政治、於是吾儕乃不能不返舊狀矣、譬如父母疾篤、爲子者雖明知其必死、而終不能不延醫投藥、吾儕之於中國、殆亦猶是、柳隅於此絕無政治可言之時、絕無預算可行之際、而忽有預算制度芻議之作、其感想殆亦猶是、即余今爲之序、其所思亦不能外乎此而更有進焉、

民國七年三月六日張東蓀序於海上

中國豫算制度概議序



中國豫算制度芻議叙

中國者文化最古之國也，凡世界萬國，所稱文明制度，及其學術思想，中國幾無不有之。惟時移世變，或不全合於今所云耳。國家預算制度亦然。周官太宰，以九賦歛財賄，一曰邦中之賦，乃至九曰幣餘之賦，斯即歲入列款預算也。以九式均節財用，一曰祭祀之式，乃至九曰好用之式，斯即歲出列款預算也。每年預算出入款目，朔然分別，即今世東西列國預算案，爲國家財政極新文明制度者。按索中國三千年以前，不獨預算之原理已明，亦且形式都具，詎非吾輩愛本國文化研究法政學者，所樂道而欣聞者耶？不過中國古代，時局不同，國家財務狀況，方之今時，其出入款項數目，至爲簡少，茲約略比論之。如軍備支出，今實爲各國豫算歲出一大宗，然中國古時，則賦乘於農，戰役縱興，國家除製鉄刀矛外，可不增一兵一餉之負擔，又如官吏俸給，今各國所稱行政費之大部分者，而在中國古時，則除庶人在官之未役外，各項官吏，皆分封土田，使食其租稅，國家終歲無一錢薪俸津貼之支。以上兩項，即今世各國預算款目之最繁重者，而在吾國古代則無此繁重財政發現，若其他

款目之今有昔無，或今多昔少者，尙不遑枚舉，故當周末時，以利擅魚鹽富冠列國之齊，國考其國家歲入總額，乃不過四萬二千金，則其餘各國，財政上之簡單，可推而曉矣，然自周以還，預算如例，以是之故，堯嘗對於方今預算制度，以世界歷史眼光觀察之，竊以爲宜分三期，第一期國家建立財政預算之大法，當以中國爲濫觴之源，但其法簡耳，第二期則國家財政日趨繁而不簡，各國因踵事奢華，發明至繁至密之預算學理者，自當推歐西各國，至第三期，則方今中國，踞地大物博，並世寡儔之資格，且本其古代興創預算之文明，而又能博採今代各國種種預算制度，而折衷至當，以發明最完善之國家預算學理者，則其責任，即在吾人，然中國自前清宣統以迄於今，舉國言預算者亦屢矣，其間不僅不見一度完善預算制度之成立，乃并私人關於預算學理之專門著述，亦寥寥無聞，豈不歉歟，今 吳君柳隅，乃特有中國預算制度芻議之著，其中探法之博，擇法之精，固已令人驚服，其學力精勤，匪一朝夕，至其在在歸宿，必以中國制度爲的，則較之尋常裨販外籍者，尤別天淵，比之外國學者專攻之家，誠未爲多讓，君乃不恥下問，邀叙言於堯，愚意以爲是

書者，豈第最近出版界之光華乎，殆或將爲第三期人物之應時而出者也，若夫吳君學之醇，文之健，則世多知之者，茲無乃稱。

丁巳舊臘善化劉嘉和少珊拜撰



自序

我國數千年來。財政未嘗公開。無所謂預算也。迨於清末。憲政之論日昌。始思試辦此業。於是乎有宣統三年之預算。然當時之預算。雖經資政院議定。而政府之財務行政。訖未嘗準之以施行。未幾而武昌革命起。財政上生一大變革。此種預算。更從根本上取消之。故所謂宣統三年預算。特歷史上之一名詞而已。語其實際。無成績之可稽也。民國初元。政府之會計行政。雖迭提出議案於參議院。然率以一二月之收支。求議會通過而已。未嘗有一年之計畫也。且所提出者。乃以已往之事。求議會之追認。繩以預算之義。實相背馳。段內閣之末。乃有預算案之提出於國會。熊內閣成立。該案又復撤回。以大政之方針未定。該預算不能適用。故撤回以俟修正也。無何而國會解散。憲政取消。預算之事。不復成爲問題矣。及四年之末。袁政府忽提出預算於參政院。其目的則欲以辦理帝政之經費。責國民負擔已耳。其內容之支離滅裂。此無待言。袁氏既歿。共和再造。立憲政治。既已中興。則政府之財務行政。必提出預算於國會。此可豫期者。雖然。豫算也者。非徒以其名而已。又貴有其實。實行豫

算。固在政府有遵法之誠心。而又貴有完善之制度。今國家之豫算制度。勿論其不善也。且關於豫算各種法規。十不具一。欲舉豫算之績。亦烏從而興之。余有感於是。爰取豫算各問題而研究之。外稽各國之制度。內審本國之情形。既爲論其得失。復爲定其取舍。雖國家制度。未可輕事僭擬。然以研究所得者。筆之於書。以供立法者之參攷。其於國家之豫算制度。或者不無小補。因思此義。故茲編敢以問世爾。

民國七年正月吳貫因識



中國豫算制度芻議目錄

緒論

第一章 豫算之準備

第一節 國會開會之期限

國會會期與豫算之關係 各國開會之期 選擇開會之期必要之條件有三 開會期間應爲四個月而以三月一日爲開始期 其理由

第二節 會計年度

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 與曆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

第二章 豫算之編製

第一節 編製之責任

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 各國之制亦有一 其梗概 中國應採前者之制 其理由有四 財政總長特權之限度

第二節 編製之方法

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

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 豫算之種類

總計豫算與純計豫算 純計豫算之缺點有三 經常豫算與臨時預算 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 追加預算之弊有三 限制追加預算之法

第五節 豫算之形式

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 豫算之分科

預算分科之歷史 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 宣統三年預算與民國二年預算之實例 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

第三章 豫算之議定

第二節 豫算提出之時期

預算遲提出之弊 應限定提出之期 其理由有二

第二節 豫算議定之範圍

議定歲入之法 永久法律制度與預算法律制度 預算法律制度之弊 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

第二節 豫算議定之方法

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 審查預算之法 全院委員制與一部委員制 全院委員制易釀之弊有二 預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 國會兩院關於豫算案之權限

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 先議權之行使僅許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 國會可否予以提議增加歲出之權

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

第六節 追加豫算之種類及議定方法

補充豫算與信任豫算 信任豫算應禁止其理由有二 一 補充豫算與修正豫算 我國無須有修正豫算 第一追加豫算與第二追加豫算 第一追加豫算與修正豫算之異 議定追加豫算與議定總豫算之異

第七節 豫算未議定時之救濟法

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 一 假豫算之種類 二 假豫算之編製法 各國常施行假豫算之原因有三 一 假豫算効力所及之範圍 二 法制與英制之異 三 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

不成立之原因有六 由一三四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 一 德日

國法之疎密 中國應採日本之制施行前年度之豫算

第四章 豫算之施行

第一節 施行之時期

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

收入機關 支出機關 現金豫支之制 金庫制度 官廳金庫 合同金庫 行政金庫 官廳金庫之弊有三 中國應採合同金庫制 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 銀行存款制爲最良之法 過渡時代 應行委託金庫制並爲行銀行存款制之豫備

第三節 施行之方法

中國豫算制度芻議目錄

豫算應否公布 收入方法 支出方法 收支時効 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

第四節 豫算施行後有剩餘之場合

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場合

年度開始後暫時不足之場合 發行短期國庫證券 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

第六節 豫算之監督制度

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 審計院之組織 審計院之職權 審計報告書之達於國會其法有二 立法的監督機關

第五章 決算制度

第一節 決算之編製

編製事項之系統 決算之內容

第二節 決算之提出

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

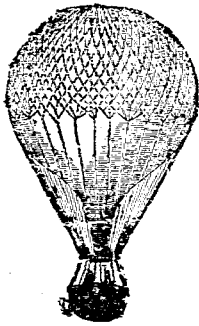
第二節 決算之承認

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

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



中國豫算制度芻議

澄海吳貫因著述

緒言

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。則官吏自不能營私濫利。而種種積弊。即可以次第剔除。然則何由而可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。而非秘密之財政。天下種種弊端。皆伏於秘密。能變秘密而爲公開。則曖昧之事。無所於寄。斯國家一切之收入。皆可化私而爲公。豫算之所以能去弊。即在乎此也。抑豫算非徒爲整理財政之一

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。其在私人經濟所謀者，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。坐是收支之間，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，以獲收寔利爲目的，故欲辨別損益得失，其事不難。若國家財政，其經費之大部分，乃以增進無形之福利爲目的，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。因經費分配之失。均衡而施政之次序。即往往因之而紊也。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。早已有此名目。其在英國。豫算文字。實爲 *Budget* 而 *Budget* 一語。當諸曼人侵入之後。固已有此名詞焉。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。所以歲必編製豫算者。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。非由政府一方之編製。即可施行。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。實豫算制度上一極重大之問題也。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。古之理財者以國家之財政等諸
私人經濟謂富國之道。在使國庫有餘貲。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。必使其經國會之議
決。始可以防政府之爲入超於出之計畫也。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之負擔力所限制。非能
任意增加。然政府之制國用。先計出款。而後計入款。此則爲財政上之原則。而財政
既適用量出制入之主義。必使其經國會議定。始可防政府之濫增政費。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即人民之負擔減輕。當前清康熙時代併地丁於田賦行一條鞭之法民之無田者終身可不納一錢於國家。就納直接稅言之當時皆稱爲仁政而不知此實虐政而非仁政也。蓋國家所需之經費當使全國人民共負擔之若獨責之有田者之一階級而富商豪賈則坐擁奇貲可不輸一文於政府不平之事寧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家之財用不許妄費一文焉而

爲。求。達。謀。國。利。民。福。之。目。的。必。使。其。受。國。會。之。監。督。始。可。防。政。府。之。踰。越。範。圍。移。謀。公。益。之。費。以。爲。養。一。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。之。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。其豫算之成績。頗有良有不良者何也。則以豫算。雖同而豫算之制度。異也。蓋豫算之所包含者。非徒財政問題而已。其關係實巨於政治之全般焉。故苟無完善之制度。則甲方面不發生弊端者。乙方面必現出缺點。例如豫算固應受國會之監督。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。是等之弊。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。是等之弊。又常相因而至也。他如編製之法。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。而其缺點少者。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。徵諸實際。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。其事分載於各法律之內者。則欲討論其得失也。難。通常之法制。雖於本法外之別有施行之細則。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。以一種之制度。而分載於二百餘種之法令中。欲求其所規定者。悉皆得宜。以成一種圓滿的理想制度。談何容易。此豫算制度。欲求成爲善良之制度。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。其成績良否之所由分。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。苟能使大綱與細目皆臻妥善。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。則以俟諸事寔之經驗。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。至其他一切會計法規。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。其內容未有全相吻合者。則以國情既異。故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。此則基於國內特殊之情形也。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。令以為本國之制度。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。故中國而欲制定豫算制度。必具兩種之眼光。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定之。其二當知手續因場合而異。故豫算制度之細目。當準本國特殊之情形以定之。必兼備此二義。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。

第一章 豫算之準備

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。常予豫算以惡影響。故欲制定善良之豫算制度。則此二問題。不能不先研究也。今試分別論之。

第一節 國會開會之期限

國家每歲之豫算。必經國會議決。始能施行。故欲定豫算施行之期。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。而其影響於豫算之利弊。亦於以分焉。所以然者。國會之集會。苟非擇適當之時期。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。況集會不得適當之時期。不獨釀財政上之弊害。而又有政治上之弊害乎。故國會開會之期間。正不能不知所別擇也。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。而其影響之及於豫算。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。

公私之間兩感不便斯則非相宜之時也。

(二)必擇氣候適宜之時如遇盛夏嚴冬便爲議員者跋涉道路鞅掌公事比之他時倍感勞瘁斯則非適宜之時也。

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則乃有經濟上職業之人所最忙逼者當此之時使之麀集京師寔足妨害其職業此其不可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醮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不可者二也況乎國會閉會之期與豫算實施之期有密切之關係從制定豫算施行之期起見詳見下論會計年度開始節國會集會之期亦不宜在歲末年始之候此其不可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

後即仍休會。至翌年正月乃始開會議事。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。似於議員個人之私事少所妨礙。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。蓋中國之行陽曆爲時未久。社會之習慣。凡經濟季節皆從陰曆。而陽曆二月常適植陰曆正月。在此期間尙有經濟季節及社交人事等之關係。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。於此時集會。以天時論以人事論。皆屬相宜。而我國會組織法規定國會開會之期間爲四個月。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。

第二節 會計年度

中國豫算制救務議

會計年度之期間。因國而異。今試一稽各國之制。

(甲)會計年度之期間

(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)以二年爲一會計年度者。德國聯邦中之巴威倫、威丁堡、巴丁、索遜、等行之。

(3)以三年爲一會計年度者。德國聯邦中之曷仙、布蘭地、阿典堡、瓦依瑪爾、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。尼德蘭之一八一七年憲法。規定經常之歲出。每開十年。須一次求議會之協贊。

會計年度之月及二年以上者。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豫算之金額開歲差異者

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者也。故論各國會計年度之期間。可以分之爲二種。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。則編製豫算者其所豫計之歲出入必無大差。從而收支易於適合。此其優點一。(2)一年之間政治上社會上之變遷必不甚劇。故豫算案中所豫定舉辦之事必不至與時勢相違。而計畫歸於中止。而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其相一致。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

財政之善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各種之積弊可以次第廓清此其優點四(5)財政之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之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惟以一年爲限則歲歲得提出豫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 探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製討論之勞其結果不特節省費用而已且得節省幾多之時間以用之於立法事業此其優點一(2)行政之費用其所定之額亘於長期間從而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一(3)今世國家之經費於經常歲出之外常需巨大之臨時歲出然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之作用不能應時勢必要

之需。豈若行二年以上。制度者其經費之分配。大有伸縮之餘地。此其優點三。
(4) 一會計年度。亘及於數年。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。而無滯滯之患。此其優點四。凡斯四者。實主張一年以上制度者所持之理由也。

此二種制度。既各有其優點。然則以採何者爲宜耶。今試進而批評之。其在期間一年制度上。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。實無幾。至於時間則能否節省。尙屬疑問也。蓋豫算之提出。開數歲始一行之。則其中應討論之事項必甚多。即應討論之時間亦不少。不甯惟是其期間既長。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。

第二一謂會計之期間既長。則國家之經費。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。其有需乎政府之保護。或干涉者。遂歲增多。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。雖一面可輕減國民一部分之負擔。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。

第二二謂會計之期間既長。則巨大之臨時歲出。可由數年分配之。而其事易行。不知緣此之故。太得伸縮自如。政府即可於其中營私牟利。而財政上種種之弊害。將因之而釀成焉。是其第三之優點亦不正確也。

第四謂會計之期間既長。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。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之制度。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。可分為三種。今舉之如下。

- (一)以正月一日為開始期者。法蘭西、比利時是也。
- (二)以四月一日為開始期者。英國、日本是也。
- (三)以七月一日為開始期者。美國、墨西哥、西班牙是也。

然則此三種之制。孰可為法耶。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恒在四五月以後。此從收入而論。正月不宜於為會計年度之始期也。至於支出一方面。除特別事業之外。普通之行政費。每月之用

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。勢必多發短期國庫證券。如日本所開大藏省證券或從中央銀行借入巨款。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。第二一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。或豫備金支出之頻仍。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實施之期。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而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。於事實上必多所鑿柄也。抑使本年度議決之豫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。假豫算之性質詳見下以待正式豫算之成立。而正式豫算之効力。

又僅及於數月而不能亘及全年也。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期之制，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，而豫算全部之議決，常在八九月之交。然四月一日已爲會計年度開始之期，故豫算之議定，常在年度開始後五六月。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，即不能完全實現矣。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，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効力而已矣。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。第一以經濟上之情形論之。七月以後各種租稅收入皆豐無釀財政上困難之弊。第二美國採此制其豫算之議決常在會計年度開始前故美國未嘗施行假豫算。但有一年度開決然亦不施行假豫算期一八七七年之事是也。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豫算致妨害政務之發展有此等之利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即以七月一日爲年度開始期今後而實施豫算依是行之可耳。

第二章 豫算之編製

第一節 編製之責任

欲論豫算編製之責任可分爲二項以研究之。(一)政府與國會其權限之分配如何

(二)政府內部其權限之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分爲二種。即(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。同時即開閣議。由內閣總理陳述翌年施政之方針。而財政總長則報告明年豫定歲入之狀況。雙方對照。而後決定要求經費之標準。各部總長依此標準再編成經費要求書。而送之財政部。財政總長視要求書中之項目金額。有應削減改除者。則與該主務長官妥商。而削減改除之。於是乃編成總豫算。故英國所提出於國會之豫算。若綱在綱。有條不紊。蓋編製之責任已由政府獨負之也。

美國之制 每歲由各部總長豫算其翌年所需之經費。以公文送之財政部。

財政部無削減改除之權力。但照各部所要求之原案編成概算書。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 Wages 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。印度人行政豫算委員會。郵政事務豫算委員會。各依其職編成一部分之豫算。然後合而編成總豫算。故美國豫算之編製。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。果孰爲可採耶。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。國會議員徒憑架空之理想者。其所製成之豫算。必較適於實行。此。前制之優點一也。第二。豫算案之所大忌者。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。而欲求減其弊。惟在

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。第二編製豫算之事。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。專屬之行政部。此理之當然。無可易者。

(二) 政府內部其權限之分配如何

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。(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。英國亦屬此類。但英國編製豫算之決定。財政部無特權者。前制之代表。如日本是也。製豫算責任之所在。前已略言之。故妙更舉日本之制。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況。據各

部豫定經費要求書。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。由各部大臣與大藏大臣定之。又據其豫算編製之次序。各部大臣於每會計年度中。編製歲入歲出概算書。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。遂編製歲出歲入總概算書。提出閣議。各部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。又得與各部大臣共定之。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。其財政部有特殊之權限。則固彰彰矣。

法國之制。法國會計法第三十一條云。『各部總長。每歲宜編製該部豫算。財政總長彙集之。而附以收入豫算。是爲總豫算案。』執是以觀。法之財政總長。其編製歲出總豫算。不過彙集各部之豫算。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。第一天下之理責任所在。必有權限。財政總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。若對於各部編定之豫算。絕不能修正變更之。是財政總長直各部之傀儡而已。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。第二財政總長既無修正變更之權。則各部必競擴張其經費。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。則爲財政總長者。苟非氣度極恢宏之人。對於其他閣僚。必常失和其究也。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。此法制之遜於日制者三也。第四財政部無修正變更之權。既易致歲出之膨脹。而歲出膨脹之結果。豫算必多缺點。其究也多予議會以攻擊之資料。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。必酌採日本之法。予財政部以特殊之權限。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。當決之於閣議。財政部所得。別除者。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。而。侵。各。部。行。政。之。權。非。各。部。之。所。能。受。其。弊。又。將。與。無。特。殊。權。限。者。等。耳。

第二節 編製之方法

欲編製豫算。其第一要件。在於求得測定收支實額之方法。蓋一豫算之編成。常有豫定歲出若干。而將來歲出之實額。比原額大有所增減。豫定歲入若干。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。生出種種之障礙與弊害。故豫算之理想。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。常緣社會周遭事情之影響。而使實際之支

出。與豫算之支出。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。例如欲建設或種事業。豫定其經費若干。忽焉因所需物價之漲落。其所支出之實數。遂不得不與其初所豫期者。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。再參酌現在之物價。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。然現在尙未能發明較良於此之法。我國欲計算歲出。其可採之法。惟此而已。

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。元利。金等。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。第一支出之權。全在官吏。故欲使其與豫算相一致。尙非大難。例如經費生不足時。苟其額無多。但稍加撙節。即可以彌縫其缺憾。若在歲入。則一切經費之財源。常受各種事情之影響。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。法國自一八一五年。至一八四八年。即行此法也。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。即行此法也。夫租稅之收入。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。而遽算定其增加若干。終不免屬於武斷。故此法。猶未可云妥善也。其二爲推究算定法。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。現在英美日本諸國。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。而不願過去之事實。惟此法。能斟酌過去將來雙方之狀況。故其所算定者。比之上二法。實易如所豫期。雖未可即云精確。然比較各國之現行法。實以此爲最良。故中國欲算定歲入。亦惟採用斯法而已矣。

歲出歲入算定矣。而經費之配置。又有當注意者二事焉。第一經常之支出。

不可以臨時之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之收入充之若恃借債以爲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破綻故除遭遇事變外編製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施設以待其收利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害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之施設非多積時日不易得其利若就現有之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。我國前有擬辦官吏所得稅之議。此將來充臨時費之一財源也。

(乙)奢侈稅 如煙酒稅之類。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 如厘金營業稅。若增加其稅率。一國之產業即大受其影響。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 財政之原則。現在之政費。宜由現在之人負擔之。不宜使後來之人負擔之。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。以定價還期間之短長。使臨時經費其額不大。耶。則宜發短期之公債。而勿發長期之公債。

債。蓋短期公債償還之責尙多由現在之人負擔之不至遺之於子孫也。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。然一旦募集巨額之公債。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。

第二節 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。則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。由欲編製豫算。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

裁則陳述來歲歲入之計畫。遂依各部大臣之協議。決定編製豫算之方針。各部依此方針。以編製一部之豫算。至十一月或十二月。送之財政總裁。財政總裁集合而訂正之。遂以編成總豫算。

日本之制 每歲最遲至五月末日。各部須製成歲出概算書。送之財政大臣。司收入事務之官廳。則製成歲入槩算書。亦於同時送之財政大臣。財政大臣依此等概算書。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。由閣議決定來年度歲入歲出之方針。各部依此方針。製成豫算經費要求書。以八月末日爲限。須咨送於財政大臣。在日俄戰爭以前。十月總豫算即編成。今則財政大臣之編成總豫算。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。然召集後。常休會。至正月始開會。議事。預算。常至正月始提出。其編成之期。距提出之期。在一月左右。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。不過。三月。日本之編製豫算。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。最初調集之材料者。然則英國編製之期。與提出之期。實比日本為較近。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。而製期間不能不需六月以上。此則非立法之咎。不能執重。而以相繩耳。又就其與施行之關係論之。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。即可議決。是日日本編製之期。與施行之期。實比英國為較近。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。歲入未議定之。或入則用假預算。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。將定何時期耶。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。宜以二月杪為限。若英日之制。使其間生一月之閭隔。則不足採也。欲使編製之期。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探也。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。雖然以我國幅員之大人口之衆且歲出歲入之大部分在於各省編製豫算之際不獨應由各部提出概算書。又應由各省提出概算書。則其所需之時日斷非英國可比。竊謂宜斟酌日本之制以半年爲限於八月末日即宜令各部各省提出歲出概算書。同時財政總長又宜令所屬各官廳編製歲入概算書。以九月末日爲限。財政總長即須編成歲出歲入概算書。提出於閣議。由閣議決定豫算方針之後各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。財政部即據以編製總豫算。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。其在古代。人民之納稅。大率多用實物。不用貨幣。故國家之財務行政。惟施行純計之豫算。以欲行總計豫算。實有種種不便也。今則文明各國。因貨幣使用之普及。皆施行總計豫算。其尚爲純計之豫算者。惟德國聯邦中之威丁堡、索遜、曷德、及中國而已。然則今世文明各國。何以舍純計豫算。而用總計豫算耶。此其中實有絕大之理由在焉。第一用純計豫算。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。必偏倚而不能公平。則租稅之系統。遂緣之而紊亂矣。第一用純計豫算。則一切租稅。其徵收費之多少。無從而知。即欲選擇財源。亦苦無標準。例如或種租稅。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。第二用純計豫算。則財政上之監督。幾無從施。蓋徵收費。既不能知。則徵稅之官吏。雖多方侵漁。亦難於發見。故中飽之弊。終無由革除也。純計豫算。其弊如此。此今世東西列強。所以革而不用也。中國誠欲剔除財政上之積弊。其必廢止純

計豫算。而施行總計豫算。此必然之理。無可易者。

(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。其後因立憲政治之發達。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。不獨破壞豫算之統一而已。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)總豫算與各部豫算。何謂總豫算。記載其大體之豫算也。何謂各部豫算。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。雖亦分門列類。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貌也。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。故此種豫算。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。其中即包含此二種之豫算。他日欲實施豫算。關於此點。仍舊貫而行之。可無大過矣。

(四)特別豫算 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。苟難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。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。

者是也。(二)爲應特別之目的而設者。如辦理償還公債。元利金事。即屬此類。此種會計。日本所謂資金會計者是也。(三)其事業須繼續進行而爲特別之支出。易使其事業之發展。如鐵道事業。即屬此類。此種會計。日本所謂作業會計者是也。中國以決大國特殊之事業。正自不少。則豫算制度。當必依日本之例。於一般會計之外。許容別設此等之會計。蓋爲應特種事業之必要。正不能不開此變則也。

(五)追加豫算。追加豫算者。於總豫算提出於國會之後。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。又將閒出焉。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。第一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。始行提出。其時國會反對政府之氣。已衰。驕駑之末。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。此等限制。最爲得宜。而民國三年所制定之會計法。已師日本之制。對於追加豫算。設有此等限制。關於此點。吾無閒然矣。

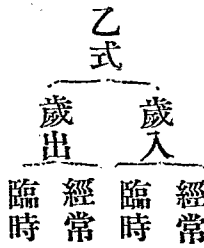
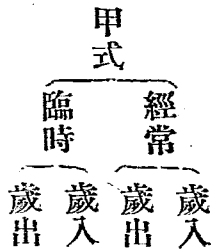
第五節 豫算之形式

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。稽各國之豫算式。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、匈加利、普魯士、巴威倫、索遜、威丁堡、巴丁、曷仙、日本是也。先列歲出之制。理由謂國家之財政。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册及民國二年之豫算册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 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



以上二式吾以為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為變置以亂國會之耳目我國宣統三年及民國二年之豫算册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。然其分科之疎密因時而異。亦因國而異。其在法國當那破崙時代。國會對於豫算。僅能就全體而表示其贊否。而不能議及於細目。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。固無由知財政之真相。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。我國民國二年所編之豫算冊。亦

依此次序以分科。今後可依成法正無須更張耳。今揭其式如下。

第一款		陸軍部	
第一項	游傳餉乾	第二項	辦公
第二項	雜支	第三項	雜支
第二款		陸軍第一師	
第一項	游傳餉乾	第二項	辦公
第二項	雜支	第三項	雜支

分科之階級各國又有多少之不同。其在日本於每部分出以每類職入以財源中其科目分爲三級。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。而民國二年之豫算式。則分爲二級。今揭兩式如下。

宣統三年之分科式 各省之部

第一類 解款	明說	第一項 工崇 程時	第二項 解還洋款	第一項 借解 款還
		第一目 工崇 程時	第一目 英俄德法四國 借款	第一目 英俄德法四國 借款
		第二目 工崇 程時	第二目 英俄德法四國 借款	第二目 英俄德法四國 借款
			第三目 英俄德法四國 借款	第三目 英俄德法四國 借款

豫東廣錄係上

民國二年之分科式 各省之部

第一類 內務部 管	類別	第一款 民 署政 長	第二款 所管各道 察使經費	第三款 雜 費
	款項別	第一項 體 給	第一項 體 給	第一項 體 給
		第二項 辦 公	第二項 辦 公	第二項 辦 公
		第三項 雜 費	第三項 雜 費	第三項 雜 費

豫南雲錄係上

第二項		第三目	第四目
磅解 款還		還滙豐銀行原 借三海工程款	洋匯 款豐
第一目	不磅 數	節	

以上二式。今後應採何式而行耶。間嘗論之。豫算之分科。級數太多。則病勞費。而級數太少。則又難於洞知財政之內容。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。即三級之制也。我國民國二年之式。僅為二級。病太疎略。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。而無弊耳。

一類之中。用三級制矣。然於此。又有一應研究之問題焉。即豫算之原則。各科經費。例不許流用。然則此三級者。果皆不許流用耶。吾以為為欸項以上之經費。苟許其得挪。用則將紊財政之秩序。故以禁止流用為得宜。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。且

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。

第三章 豫算之議定

第一節 豫算提出之時期

豫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。則豫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。若國會一開會則又以早提出爲貴。而不以遲提出爲貴也。蓋豫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。斯年度開始後豫算始得實施也。然國會之議決豫算非能定於俄頃而必假以時日。是故政府之提出豫算苟不在國會開會之初而在開會後一二月則因審查討論之時開無多。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。則豫算上所謂事前議決之原則不能適用矣。故欲使豫算之議定常在會計年度開始前則對於政府之提出豫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。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之提出亦常在正月故實際乃於國會集會之始提出也故吾以為中國每歲之豫算當限於國會事之始提出非於國會集會之時提出也蓋。有。此。限。制。第。一。可。使。豫。算。之。開。會。後。三。日。內。即。須。提。出。事。變。時。則。可。以。展。期。其。他。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。且。及。於。一。年。而。不。至。縮。短。其。所。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。易。於。進。步。基。此。二。理。由。故。吾。以。為。此。等。限。制。實。為。維。持。豫。算。上。一。必。要。之。手。段。而。現。行。會。計。法。關。於。此。點。無。所。規。定。竊。謂。他。日。改。正。會。計。法。時。當。加。以。此。等。限。制。也。

第二節 豫算議定之範圍

國。會。有。議。定。豫。算。之。權。此。為。立。憲。政。治。之。原。則。凡。屬。立。憲。之。國。無。不。以。此。權。予。諸。國。會。也。顧。豫。算。必。由。國。會。議。定。雖。為。各。國。之。所。同。而。各。國。國。會。之。議。定。豫。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。又豫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。抑採用豫算法律制度乎。

所謂永久法律制度者。其歲入中之若干款。前既以法律定之。則政府所提出之豫算案。雖列其科目。然實以俾與歲出對照而已。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。若夫豫算法律制度。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。苟豫算案不成立。則一切租稅暨其他收入。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。以此拊制之。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。則類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。不過豫計其收入之多少耳。而其收入之數。則根據於稅法。使其數而與前年度相同耶。則前此既為法律之所許。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。揭之如左。

(一)英國 英國一般之收入。皆不必逐歲議定。苟非至變更稅法。收入其他則其施行之効力。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効力。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。其効力之繼續。至變

更稅法或他法爲限。

(四)德國 德國之收入。其有永久性質者。範圍甚狹。惟郵政之收入。有永久性質。

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。其有此種之歲入。不必歲歲經國會之議定。則一也。然則英美日本諸國。德國此種之歲入。太少。姑且勿論。其歲入所以多具永久

之性質者何也。第一租稅之制度。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。以供國會之參攷。然使悉議變更其稅法。則非徒無益。而又害之。

如營業及其他項收入。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。今雖繼續其効力。使不必與會計年度同期。限其於

國會之權利。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。既無歲歲討議之必要。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。率具永久之性質。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。限於二種之場合。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。則宜使其收入之効力。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。國會不得開議。而更動之。英美德日諸國。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

削滅廢除之法蘭西及比利時即採用此制度者也。夫法比之制足以拮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德日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)裁判所經費(6)外交官俸給及年金。

(B) 美國 美國此等歲出約有五種(1)政務官以外的官俸如裁判官之類(2)選舉監督官及關稅官吏之俸給酬金(3)政府補助金(4)誤取返還金如徵稅嚴乎法定收入皆當返還者(5)由法律結果之經費如公債之母利河川港灣燈臺要塞等之修繕海軍軍人之俸給勞金等

(C) 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) 有永久地位的官吏之俸給。(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) 文武官之俸給及文武退官賜金。(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) 裁判所及會計檢查院經費。(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) 沖繩縣小笠原島地方費。(10) 備荒儲蓄。(11) 北海道土地拂下買上代。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) 公債償還利子及支拂手數料。(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) 沖繩縣諸祿。(5) 由既定有效力的命令。付與航運、鐵道、製造、殖產會社、醫院、學校之

補助金及利子保證(6)雇外國人之俸給恩給手當(7)法律上之賠償及訟証費(8)諸返還金(9)國庫存款辦理費(10)存款利子(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之議決。雖會計年度告終。尚有繼續之効力。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。其効力之進行。絕無期限。殆含有永久之性質。如官廳經費、官吏俸祿等是也。其他之効力進行無期限者亦屬此類。二曰繼續費。其豫算之効力。繼續至事業完成爲限。例如償還公債、母利等費。苟未至償清。其効力尙繼續有效。又如大工作之費。其事須若干年始完成。苟未至完成之時。其効力亦尙繼續有效也。此層上舉數國雖未有規定。於法律中然事實。上率如此。三曰定限費。此等經費。其豫算之効力。雖不與會計年度同告終。然有一定之期限。如德國之陸軍費。其豫算以七年爲限是也。然則此等歲出之効力。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**第一**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豫算所規定者即失其效力則國家之法律從而破壞矣**第二**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豫算所規定者即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豫算所規定者即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豫算所規定者即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豫算所規定者即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豫算所規定者即失

其効力則學校必歸倒閉而人才無由養成文明難以進步矣。孰是以觀則知此等効力超乎會計年度之歲出實爲事實上之所不可少。然則中國之豫算制度於普通歲出之外必不可無所謂恒久費、繼續費、定限者。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。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議也。

吾所主張國會之議定豫算其權限應止於此。不及此限度不可逾此限度亦不可也。

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。其在英國因豫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。假豫算求國會之議定。而國會之議定。假豫算大率有二次。一在三月。一在六月。至八月而歲入全部乃議定。故英國之議定歲入豫算。凡需三次焉。至於比利時則就歲入先議定。若歲出之豫算。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。而就英比之制而批評之。則其優點有二。第一因分數次議定。則豫算之內容率與事實相應。而不至成爲陳腐。故豫算與決算易於相一致。第二因分數次議定。則豫算不成立之事。自不多見。就令總豫算不成立。然其適用假豫算者。已有半年。則其由豫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。而緣費目首尾之參差。必至亂及行政上之秩序。第二一二月之假豫算。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豫算而分數次以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況英比之國會其會期甚長故能分數次以議定若我國之國會其會期僅四月尤絕無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崙第三時代國會對於豫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豫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預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格奈斯特所謂「皮相的立憲主義」也 *Schein constitutionalismus*

是故欲達其憲法上之目的，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，國會之議定豫算，當使爲分科的議定，而不可爲總額的議定也。其一爲政治上之目的，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，以即於良。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。其二爲行政上之目的，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，則政府即可任意支出，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。爲防此等之弊，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。雖分科之程度苟太縝密，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之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以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之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之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之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微之則必發生二弊其一則發言盈廷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害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爲效鑿故關於豫算

之。審。查。當。採。一。部。委。員。制。萬。不。能。採。全。院。委。員。制。也。

(四) 豫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。以組織豫算委員會者也。抽籤之法。不問賢愚。只聽命數。有類兒戲。絕無理由。我國之豫算委員會。當由選舉組織之。萬不能由抽籤組織之也。

如上所述。議定豫算之方法。大略定矣。然尙有一應研究之問題焉。則委員會之審查豫算。應否限以時日。是也。英比兩國。其總豫算之議定。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。委員會之審查豫算。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。而前此之議院法。既規定委員會審查豫算。限於三十日內提出報告。其期間較日本稍寬。舒今後循此行之。當可以無大過耳。

第四節 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。率畸重於下院。雖其畸重之處。不必同其範圍。要之國法所賦與下院之權限。比上院為較優。此則一般立憲國之所同也。惟瑞士無所畸重

中國國會現既採兩院制。今後慮未必能有所變更。則關於議定豫算之權限。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。又包含若干小問題焉。吾且以次論列之。

(一) 豫算案應不先提出於眾議院

兩院關於豫算案之關係。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。此外各立憲國。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。實有種種之理由焉。第一英國上院實由貴族組織而成。惟下院議會始為人民真正之代表。而在上世君主常情。於召集民選之議院。故為保障國民之權。

種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一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可詳核其用途以防政府濫費之弊此其應有先議權之理由二也其二國家一歲之議案其與人民有利害密切之關係者率在於財政案若豫算則尤其最重大者也而其討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議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無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。今雖成爲歷史上之殭石。若在中國。則爲投時之利器。蓋中國今雖立憲。然政府忘視民選議院之心理。未易頃刻剷除。以此權予衆議院。實可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。雖未知其組織如何。然與人民關係其密切之程度。當不能逾現在之參議院。而今之參議院議員。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。然實由於地方團體所選舉。而非由於人民直接所選舉。其與人民之關係。究不若衆議院議員之密切。則此種論據。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。故我以爲國家每歲豫算案。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。不得謂爲倣效他國也。

(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。即移之參議院。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。即於焉繫之也。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。謂其對於豫算案。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。職權自宜各有所崎。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。得獨承認政府締結條約之權力。是其例也。而上院之行使其特權。加以限制。下院之行使其特權。獨議加以限制。斯豈能得公平耶。此其不可者二也。第二討論議案之時間。

下院苟須受上院之限制則一切議案皆當以是例之若對於他議案不加限制而對於豫算案獨議限制豈可謂平且議案之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豫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之範圍

中國國會組織法僅規定豫算決算須

先經衆議院之議決若其他財政案則絕無言及是探日本之制而非採歐洲各國之制也然則將來憲法其規定兩院之權限果應沿襲此制耶吾以為衆議院之有先議權宜且於各種財政案而不能僅限於豫算決算今試言其理由第一豫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之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院之行使先議權不能充分發揮其效力矣此其不應限於豫算決算者一也**第一**豫算之議定固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豫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豫算決算者二也故凡屬財政議案皆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限者也其在比利時當一九〇四年政府容上院議員條奔氏之議編成鑛業法改正案及翌年提出之際又容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鑛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豫算案是否有修正權

上院對

於下院議決之豫算案。其無修正權者。如英吉利、普魯士是也。其有修正權者。如合衆國、比利時是也。英普之制。下院議決之豫算案。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。蓋國家一歲之豫算。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。故英普之議定豫算。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。不徒在承認下院之議案而已也。然則中國參議院之權限。對於英普之制。與美比之制。

將何途之從。吾以爲英普之制非中國所可法。第一英普之上院乃貴族之議院。善尚有一部分議員非貴族非民選之議院。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。而全舉以委之於下院。爲保障平民之利益起見。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。試以現在之參議院論之。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。只差一閒耳。以視英普之上院。其性質大異。自不能援英普之法。以比例。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。以獨斷議定。亦既承認其有此權矣。而乃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。故吾以爲豫算案修正權。必不可不以予諸參議院。英普之制。不可舉以爲例也。

(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。又可分爲二種之制度。其一則上院修正之範圍。不受下院之拘束。如下院議

之額為八五五〇。以千打拉下院議決之額為八五九一八八。上院議決之額為八八〇八四四。結局兩院決定之額則其所增加者比政府原案多二千五百餘萬。焉緣是之故其歲出多陷於濫費此非可師之法也。美國經製豫算之弊在於國已耳故國會議決之額得超於政府原案故竊以為參議院之修正豫算案其所得增加者當以政府原案為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。然則使兩院之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為不當時。可再加修正。而送之參議院。參議院仍認衆議院之修正為不當時。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、西班牙是也。雖然苟彼此之意見終不協。則此種方法不足以解決之。於是乎又有第二之方法出焉。即由兩院選出委員。以組織協議會。雙方爭議之處。即依以調和而解決之。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

兩院之効力上舉諸國其協議會皆無其東日院之權利使彼此之意見終歧違則此種方法仍不足以解決之於是乎又有第三之方法出焉即兩院之意見終缺一致時則豫算歸於不成立而施行前年度之豫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即合兩院以會議而取決於多數採此制者如那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埃及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害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之移商若仍不能解決則以折中之法解決之例如或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

此法拆衷於兩者之間無所偏畸。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。恒在豫算案。現行之國會組織法。僅規定預豫決算。須先經衆議院議決。而其他各問題。皆未言及。吾懼今後立法者。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 國會可否予以提議增加歲出之權

普通之議案。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。議員提議撥爲或種事業補助金者。往往而有之。故國會關於增加歲出之提案權。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。半基於此。故論者皆謂國會此權。亟宜剝奪。雖以主張擴張國會權力論之。『甘必大』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也。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。明以法律禁止之焉。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。可分爲四種之制。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。乃由習慣使然。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。則法律上應否予國會以此權而已。吾以爲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。皆統籌全局而爲之。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。必爲所破壞。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。如豫算由政府提出。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。誰爲之削減。其浮濫者。故予國會以此權。必使歲出多陷於濫費。第三政府之編製預算。必謀保持出入之均衡。故逆計收入若干。乃定支出若干。若國會而得提議增加歲出案。則國家之經費必大膨脹。而收入與支出難期適合。第四爲議員者。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。則徒以激動黨派競爭之潮流。助長地方思想之發達。而使國家受其敝。基此四理由。故議增歲出之事。其提案之權。宜全以屬諸政府。絕不能予國會以分嘗一瓣也。

第六節 追加豫算之種類及議定方法

爲濟總預算之窮。必令政府得爲追加豫算之提出。上既言之矣。顧稽諸各國之制。所謂追加預算者。其種類不一。我國欲以此權予政府。應令其得提具何性質之追加預算。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。而後論我國所應採之制焉。

(A) 補充豫算與信任豫算 其在英國。追加預算之種類有二。一曰補充豫算。Supplementary Estimates 一曰信任豫算。Votes of Credit or Votes of Confidence 補充豫算云者。其所計畫之事。預定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。所謂信任豫算者。其所計畫之事。豫定時期與執行時期相遠。故不能分列科目。

一。一指其用途。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。此所以有信任豫算之名也。英國之追加豫算。雖包含此兩種。然在補充預算。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。若在平時。罕見其提出也。然則我國之追加豫算。亦許此兩種之並行否耶。吾以爲屬於補充豫算者。則宜許政府之提出。若信任豫算。則宜絕對禁止之。今試述其理由。第一國會之議定豫算。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。若謂其爲追加豫算。即可破此原則。則政府計畫之事。慮其內容易遭國會之指摘者。必常假途於追加豫算。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。然英國之預算制度。凡陸海軍費。許其爲科目之流用。既許科目流用已足。以濟其窮。我國之軍事費。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。又何從防遏之也。執是以觀。則所謂信任豫算者。不宜許政府之得提出。其理甚明。

(B) 補充預算與修正預算。追加預算之種類。於上舉二項之外。又有所謂修正預算者焉。其採用此種豫算者。則意大利是也。意大利之會計法第廿七條。規定每歲十一月。次年度之預算案。與現年度之修正豫算案。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。此種預算之範圍。特取總豫算中應修正之處。另編成一案而已。故爲難於總豫算之一種。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。亦許於補充豫算之外。再有此種豫算耶。竊謂修正豫算之制。不過形式上。可使豫算與決算。易相一致而已。語其實際。殊無所裨。蓋總豫算議定後。苟因時事變遷。而有所扞格。自可依科目流用。豫備金支。出緊急之財政處分。發行短期國庫證券等法。以濟其窮。若修正豫算之提出。乃在下期之議會。非在首期之議會。而以我上。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。追加預算之利在能濟未來之窮。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。

(C) 第一追加豫算。第二追加預算。追加豫算之提出。有屬於次年度之預算者。有屬於現年度之預算者。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。國會得從速以討議。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。故對於此種預算。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。名之曰第一追加預算。對於屬於次年度者。名之曰第二追加預算。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。當然許政府得提出。無俟詳論。以第一追加預算言之。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。有類於意大利之修正豫算。雖然。有其相異之點焉。即意大利之修正豫算。乃對於前議會議定之總豫算。修正其扞格之處。若第一追加預算。乃爲應未來之事而編成者。故語其性質。則修正預算。乃以謀濟已往之事之窮。

雖意大利之修正預算中亦有爲應未來之事者。然此一部分自可提出。第一追加預算何必與應已往之事者混合以編成修正預算也。

而第一追加預算則以謀濟未來之事之窮已往之窮非追加預算所能補救故其制不足採未來之窮則爲追加預算所能補救故其法實可用然則第二追加預算與第一追加預算皆當令政府得以提出其理甚明

政府編製追加預算之權限既已定矣然則國會之議定追加預算其權限又何如以豫算之原則言之追加預算亦一種之豫算耳議定之手續當與總豫算同雖然國會之議定追加預算其方法雖與總豫算相同而關於議定上之權限則不與總豫算相同蓋在總豫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豫算之歲出則類屬新發生之經費苟未經國會之議決政府不得動用一文也又以歲入論則總豫算之中大部分之租稅皆依舊徵收未嘗更改其稅法若追加豫算之歲入則由其費巨屬於新發生故其財源亦必從新議定也是故國會之議定總豫算其實際權力之行使僅及於收支之一部而其議定追加豫算其實際權力之行使則亘於收支之全部也其權限廣狹之異正不能不知耳

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。其致豫算不成立之故。或由政府與國會關於豫算之全部或一部。生根本上之衝突。其案已顯其致然在否決之列。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。或由國會之議事。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。明乎未議定之性質。然後因應之道。乃有可言。夫豫算之理想。斷在能議定於事前。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。而年度之開始期。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。奧斯則立法者之疎也。若歐洲各國。遇此場合。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。如俄羅斯、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。襲用前年度之豫算。則事實上必多所鑿柄。例如前年度之豫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。若施行前年度之豫算。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。有急需欸以謀善後者。若施行前年度之預算。試問此等經費又何由支出。耶。反之而採用假豫算制。其編製之大體。雖必以前年度之豫算爲基礎。然可參酌本年度之情形。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。若沿用前年度之豫算。則行政必蹈常襲舊。而違反時勢之所趨。反之而採用假豫算制。則可持進步之主義。以定行政之綱領。而不至牽拘於成法。不能應時勢之要求也。假豫算比之前年度之豫算。有此二利。故吾以爲當年度開始之時。苟不幸而豫算未議定。則宜施行假豫算。以俟總豫算之成立。蓋處不得已之場合。不能無此救濟之方法也。然則假豫算之性質若何。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。即爲一月之贊額。故名之曰假十二分預算 Douziemes Previs。
也。但一次施行之期限。得爲二個月之收支。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。假預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。以逆計至總豫算成立時所需經費爲限。不得爲長期之計畫。致侵及總豫算成立後之範圍。第二經費之計算。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。吾國雖必垂假豫算之一法。以濟總豫算未議定時之窮。然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豫算之故。當先知

各國所以常用假豫算之故。攷各國所以常適用假豫算者。其原因有三焉。其一。由於國會開始期與會計年度開始期相距太逼。無時間可以議定豫算。故不能不暫用假豫算。然此有道焉。可以補救之。如我上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。其二。由於政府提出豫算之遲滯。無時間可先行議決。故不能不暫代以假豫算。然此又有道焉。可以補救之。如我上主張政府之提出豫算。當限於國會開會後三日內。則此種發生假豫算之原因。又可以使之消滅也。其三。由於於國會議事之遲滯及意外事變之發生。此則無道焉。可以使總豫算之早成立。而假豫算之制不能不施行。吾上所論假豫算之作用。凡以備此場合而已。舍此以外。固宜急求總豫算之成立。而不許假豫算之濫用也。

施行假豫算之時。又有一應研究之問題焉。即假豫算之効力。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。其豫算制度採「豫算法律」主義。一切收支。必歲歲經國會之議決。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。從而其假豫算之效力亦適用於一般之收支。當總豫算未成立之前。政府一切之收入支出。皆以假豫算爲依據也。若英國則異是。英國之豫算制度。分豫算與稅法爲兩事。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。其列之豫算表者。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。假豫算之適用。其範圍甚狹。以歲入論之。一般租稅。皆依舊徵收。不必適用假豫算。惟所得稅及茶關稅。歲須經國會之議決。理論上本宜適用假豫算。而實際上。亦有無須依據此者。蓋英國所得稅之徵收。期限至一月一日。其時總豫算成立已久。自無須適用假豫算也。至於茶關稅。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。亦不必俟總豫算之成立。而政府即可逕行徵收。故實際上。亦無須適用假豫算也。又就歲出論之。其在固定經費。不須適用假豫算。此無俟論。若夫各部行政費。官俸除外本宜

適用假豫算矣。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。以待總豫算之成立。依法撥還。從而陸海軍費亦無須適用假豫算也。以故英國之假豫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。與假豫算無涉也。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之議決者。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。況稅法之更革恆影響於國民之生計。修改頻仍。生計界常遭其打擊。則民生又受其敝矣。故吾以爲稅法與豫算必區分爲兩事。法苟未敝。則依舊徵收不必歲歲修改。在議定總豫算。猶且有然。若施行假豫算。則更無論也。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。反至妨害其他之立法事業。況此等經費有萬不可

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。而今乃欲削除之。是無異使國家行自殺政策而已。而況乎新興事業。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。元利金等。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。突略舉數例。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。其費目之不宜於常更動者。則命曰固定經費。不必歲歲經國會之議定。其在總豫算。猶不能更動此等之經費。若施行假豫算。則此等經費。尤無受其支配之理由也。要而論之。假豫算之効力。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。

或者「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。政府又何能施行假豫算。以待總豫算之成立。若謂在會計年度開始之前。政府即得製定假豫算。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豫算耶。」答之曰。豫算未議定。國會可延長會期。以議定之。則政府之提出假豫

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。豫算政府無從知之。則不知國會每日之議事。有議事錄之公布。並許人旁聽。在例會期間內。能否議定。豫算不惟政府知之。即一般之人亦得知之。而政府既知其未能議定。自可於其將屆延長會期之交。先提出假豫算。求其承認。以是爲財務行政之準。則而待正式豫算之成立。此簡單易行之事。於事實上初無障礙也。

第八節 豫算不成立時之救濟法

豫算之不成立。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。遂歲而異其規模。豫算而歸於不成立。則國家發榮滋長之機。運爲其所障礙。而未由進行矣。故豫算之理想。以成立爲原則。若其不成立。則政治上之一事變也。雖然。豫算固以成立爲原則。然不成立之事。亦時有無可避者。今試將不成立之原因。列舉如左。

- 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 兩院否決豫算時

六 一院否決豫算時 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。亦可施行假豫算。不知豫算不成立時。與豫算未議定時。其情形大異。假豫算之手段。不能採用也。今試就第一第二之場合論之。當斯之時。國會已不能開會。政府即提出假豫算。誰爲之議決者。既並議決之機關而無之。則假豫算又何從施行也。又就第三之場合論之。當斯之時。國會雖未被解散。然亦不能開會。政府而提出假豫算。又誰爲之議決者。故在此場合。假豫算亦萬不能施行也。又就第四之場合論之。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豫算不成立。是違法之舉動也。國會既可違法以修改總豫算。而使其不成立。又何不可違法以修改假豫算。而使其不成立。故此時而議施行假豫算。事實上亦萬無能行之理也。至於第五第六之場合。政府固得提出假豫算。以求國會之議決。然欲以是濟總豫算不成立之窮。則實非良法也。今試言其理由。第一假豫算之目的。在於救一時之急。以待正式豫算之成立。若豫算不成立時。國會對於政府豫算之計畫。已從根本上取消之。則欲施行假豫算。可謂有手段而無目的也。第二假豫算之性質。為總豫算之一部分。故總豫算成立時。假豫算所規定者。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豫算之方針。乃可施行假豫算。若政府所提出之總豫算。國會已從根本上反對之。則提出為豫算一部分之假豫算。國會亦必不能承認也。是故豫算不成立時。斷不能以假豫算補救之。然則如之何。而可耶。其在德意志列邦。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。規定豫算不成立時。施行前年度之豫算。

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。故豫算雖不成立。而庶政所待舉者。則不能不爲之籌措財用。然舍依據舊豫算外。安所得有合法之收支。故竊以爲中國當豫算不成立時。當師日本之制。蓋在此場合。舍用前年度豫算外。實別無補救之道也。

第四章 豫算之施行

第一節 施行之時期

豫算之施行。與會計年度同終始。即會計年度開始之日。本年度豫算効力。即於茲發生。會計年度告終之日。本年度豫算之効力。即於茲了結。此其大較也。而稽諸各國之制。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之收入不算爲次年度之收入也。

(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、恩給等其應支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、傭金等以其應支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傭金則於就傭之日定之。

(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何年度即視爲該年度之歲出也。又如國庫撥水
火盜難應填補其損失則視決定填補之日屬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
但契約之頁及數年者得依契約所定支還之時日區分之。

(五) 不屬上四項之歲出以其發「支付飭書」之日定之。支付飭書名詞在民國
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規則而稽諸各國皆大同小異蓋欲劃清彼此
之界限必依上舉各項行之始能明晰也吾國關於此事未有法令之規定竊謂他
日欲定年度之界限準此以立法可以無大過矣。

豫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始見其實行。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。卽自一月一日至八月三十一日是也。其整理出納可分爲三期。卽關於物品事務以翌年二月一日爲限。償還債額及其支付飭書之清算以翌年七月三十一日爲限。徵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曆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。

右數國者其出納整理之期間以比國爲最長。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。實有種種之流弊。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。則決算之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。斯皆違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。坐是之故或因關於豫算之證據經已湮滅。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。或因其事經過已久。議會淡漠視之。遂不

暇。爲。精。細。之。稽。核。是。等。之。弊。皆。緣。決。算。之。遲。提。出。而。生。亦。即。緣。整。理。期。間。之。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。豫。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。今。姑。仍。舊。貫。而。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。即。行。算。結。其。會。計。年。度。之。界。限。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。無。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

豫算施行之機關。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。此等機關復可分爲二種。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。害亦防礙金融之流通。數年以來。雖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。欲使命令機關與領收機關離開而分立。然一切租稅之徵收。尙未能悉依是以行之。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爲之。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。始給與現金。此其原則也。雖然。此外尙有所謂『現金豫支』之制焉。日本謂之現金前渡即得先以現金與之。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。故不如使其得預支現金較爲便利也。今世文明各國皆有此制。即我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圓之經費

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圓爲限

我國所規定各項大體做日本之會計法。然此實爲理所應爾者。固不病於葫蘆之依樣也。

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。斯又不可不知者也。攷各國之金庫制度。大約可分爲三種。一曰官廳金庫。即使各官廳皆得自置金庫。以保管其所需之款者也。二曰合同金庫。即國家一切之出納。皆掌於同一金庫。不許諸官廳之各自爲政也。三曰行政金庫。即獨立於合同金庫之外。專爲處理關於特種行政事項之收支而置者也。然則此三種制度。果孰爲善耶。今試爲批評之。其在官廳金庫。實有三大弊。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，於是正當之行爲，常層見疊出。第二，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。因有此等之弊，故今世文明各國皆廢止官廳金庫之制，而採用合同金庫之制。我國前此之會計行政，亦採用官廳金庫之制，今則已悟其非，故民國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，此計畫遂漸進行。今則金庫之統一，大綱已舉矣。故我國現在之金庫制度，即合同金庫之制度也。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。止故並世各國多於合同金庫之外，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，不許銀行之得隨意挪用也。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。雖然此制有缺點二焉。第一。國家自設金庫。其事必屬官吏。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。常因通貨增減之響影。而亂金融市場之平調。有此三缺點。故今日多數文明國。皆舍此制。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。皆受其利益。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。則未易遽爾效鑿。誠欲求此制之實現。必先以一部分國庫金移作存款。而徐俟銀行信用之鞏固。與支行之發達。遂漸增多存款。待其辦理圓滑。乃全舉部皆

舍委託制而用存款制。斯則可無窒礙矣。我國之金庫條例草案原則上固採用委託制。而第九條規定「經財政總長覈准。得以金庫款項之一部分移作存款」。實豫爲移作存款制之準備。立法之意。吾深有所取焉爾。

第三節 施行之方法

豫算之施行。應否經元首之公布。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。然後其効力始發生。故在認豫算爲法律之國。其必有俟於元首之公布。此無待言。雖然豫算之性質。寔非法律。而本編所主張者。亦不採豫算法律說。故欲斷定豫算應公布與否。當於此外別求其論據。而不得執立法之手續以相繩也。吾以爲豫算不可比之法律。而可比之命令。凡重要之法規的命令。尙須經公布之形式。況豫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。故豫算議定之後。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。或其他代徵稅之機關。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。尙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。現屬於此類之收入。不過數種。舉其大者。如罰金收入、專賣收入、印紙售出收入、官有品賣出收入。是已。是等收入。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。依豫算所規定之額。製成『支付豫算』。送之財政部及審計院。財政部審定之後。以各衙署之支付豫算。送之金庫。於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。則據國會所送之豫算。及財政部所送之支付豫算。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。此日本支用國幣之法也。而稽諸各國其法亦大同小異。我國關於支用國幣之法。據會計法及審計條例。雖略有規定。然其法不備。竊謂當師日本之制。別定有詳細之手續。庶可舉施行豫算之實也。

施行之方法。具如上述。雖然。上所言者。乃年度內收支之法。而未及於年度外收支之法也。論豫算之効力。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。國家固依然有領受之權利也。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。經過後五年而我國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尙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。

豫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。而我國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。此等收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爲誤

付過付之款。至金庫結帳後始行送還。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。勢不能不編爲現年度之收入。法法蘭西普普魯士比比利時日日本四國其會計法所定對於此等收入皆移爲現年度之收入。而我會計法第十三條亦云。因誤付過付及依法令豫付估付墊付所繳還之款。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。故年度雖經過而爲豫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。所許與移撥之事。各有不同。而我會計法第二十二、二十三兩條。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。

上舉兩種。皆以許移用之他年度。較覺便利。此歲出之可移諸他年度者也。

要而論之。豫算之原則。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。

第四節 豫算施行後有剩餘之場合

政府之編製豫算。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) 豫算外之收入。即我會計法第十二條所謂豫算外一切收入是也。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。而收入超過豫計之額者。如豫算中揭其額爲千萬。而施行之結果。收入竟超千萬以上是也。

(二) 各種繳還金。即我會計法第十條所謂因誤付、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。即我會計法第十二條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。

豫算既有剩餘矣。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

用款之際能節約而不浪費是也。其弊安在？則政府得爲豫算外之措置，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，而以之歸入下年度之會計。所以確守豫算之範圍也。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豫算外支出之權，其政府常借爲口實，以動用此款。但於事後提出議案，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豫算外支出之權者，爲備豫算不足之場，合耳。例如使用豫備金，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，苟一面予政府以豫算外支出之權，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，其効力始強，正不能僅恃會計法上之規定也。

第五節 豫算施行後生不足之場合

豫算生不足之場合有二。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。惟有發行短期國庫證券

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。率以一年爲最長之限度。蓋依豫算所計畫。至會計年度之終。則收支可以平均。即此項債務。可以償還。故無須爲長期之舉債也。而因其期間之短。故名之曰短期國庫證券。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。應由立法機關限制之乎。抑不必由立法機關限制之乎。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。行政部有自由裁奪之權。不必受立法機關之束縛。雖然。似此規定。是全

蔑視國會之監督財政權。非立憲國之可行也。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。其在德意志與奧大利則採法律限制主義。德之短期國庫證券。其一次發行之額。以一七五〇〇〇〇〇馬克爲最高之限度。奧之短期國庫證券。其一次發行之額。以九六六七二〇〇〇克羅爲最高之限度。是皆規定於法律中。無須歲歲經國會之議決。此取法律限制主義者也。若英國日本則其發行之最高額。歲歲由國會議定之。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。第一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。固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。即可期償還。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。場。合。而。異。也。日。本。當。明。治。廿。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。債。券。是。取。限。制。主。義。也。明。治。廿。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。或。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。故。其。借。債。之。期。限。必。當。由。政。府。自。定。之。不。能。由。國。會。限。制。之。也。第一此。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。限。者。例。如。會。計。年。度。以。七。月。一。日。爲。開。始。期。而。以。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。膠。轕。不。清。之。弊。而。國。會。監。督。

之責亦易舉其實也。其第二說則謂負債之期間。苟不越一年。則無妨超過會計年度告終之後。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。以不踰越一年之範圍。仍不失短期證券之性質也。吾以爲欲定此二說之孰當。當視其豫算之根本。是否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。則本年度之會計即於茲截止。所有收支皆以歸入次年度之會計。使借債之期限而超越此範圍。誠足啓會計之弊。轉不清之弊。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。因事實上種種之牽制。斷不能與之同告終。故不能不設此整理之期間也。而借債之期限。苟不踰越此期間。則於會計上初無何等之流弊。即於國會之監督權。亦無妨礙也。吾以爲中國之施行豫算。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。而現行會計法。則亦規定有六個月之整理期間。然則政府之發行短期國庫證

券其償還之期所應加以限制者惟限於整理期間之內而已而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爲許以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豫算之際必豫爲增加其額而財政將大膨脹故許政府以流用正所以節減豫算之總額也。各目之經費既可流用然則豫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豫備金而已。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豫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托名貨幣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豫備金之設置分爲二部即以備此二場合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豫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卽應受國會監督財政權之支配也中國廣土衆民政務繁復爲備豫算外之不足當不可無豫備金之設置而我現行會計法亦設有第一第二兩部之豫備金則豫算生不足時斯即可動用之款也雖然政府而動用此款則下次

會期必提出議案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。豫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豫備金足以副其所需本無須取前種之手段雖然各國豫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之財政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起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之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措理無稍縱即逝

之虞則亦必先召集國會以議決而不能擅行處分也。第二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。彼普日兩國其予政府以行使此權皆以是等條件限制之。中國憲法欲予政府以財政上之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只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許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。非豫備金所能填補其缺。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)募集公債。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。而此時之募集公債。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。於是世之學者。或謂國會既承認其應借之額。則其募集條件。雖由政府定之。亦不得謂其違反乎國法。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。可由政府自由定之。則政府或故昂其利息。而因之以爲利。或向外國募集。而舉國內種種之權利。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。則將釀出種種之弊焉。第一則釀政治之腐敗。蓋議員既有此權。則可利用國家之公款。以私於其地方及黨派。甚且藉此以爲納賂之地也。第二則破財政之統一。以議員提出之案。其所增加之經費。皆出於政府豫算之外。故國家財務行政之方針。斷不能一貫也。第三則收支難於適合。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。政治學者皆謂關係增加歲出之事。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。不許議員之提議焉。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。必爲增加歲出而起。其提案之權。當然不能以之予國會。蓋國會。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。爲補豫算之不足。或增加舊稅率。或別起新稅制。在緊急處分之場合。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也。租稅所以必經國會議定者。其理由有二。第一。租稅之徵課。與國民之生計。有密切之關係。使不先經國會以議決。常易啓政府以暴斂橫征之弊。苛政猛於虎。賦歛毒於蛇。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。皆歸平民之負擔。而貴族。藩侯。則得豁免租稅焉。蓋因平民不得議決租稅之事。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。特在非增加歲出之場合。國會不惟得就政府提出之議案。以行其監督而已。且得自行提案。以改革稅制之弊點焉。而在補豫算不足之場合。則國會但有議定政府提案之權。而無自行提案之權也。

如土所論。救濟豫算不足之方法。蓋略備矣。獨是豫算不足之原因。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。若夫因事變之發生。豫算中無其經費。而須爲臨時之籌措。則關於籌措之次序。尤不可不一研究也。夫事變之最大者。莫若戰爭。而戰爭之時。軍費浩繁。勢不能不於豫備金之外。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。人民因敵愾心之激動。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。遂忘自身目前之苦痛。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。而不必取諸應須償還之公債也。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。至一九〇三年之歲出。則已增至一八五、〇〇〇、〇〇〇也。

中日戰爭。自光緒二十年六月至二十一年四月。戰期僅十月耳。而日本明治二十六年之歲出。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。迨於戰後。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。不如租稅之不貽後日之累。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。就人民之所最踴躍者行之。斯得款較速也。又就第二項論之。謂戰時既恃公債以充軍費。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。反之而就先募債之一方面觀之。則有極強之理由在焉。第一戰時之財政。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。則頃刻之間。可以得巨款之收入。若其利率稍重。則其得款益速。反之而租稅之收入。必依次序以得之。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。租稅之收入。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。與別起新稅制。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。無論其屬何種之財源。必不能得巨額之臨時費。若強行增徵。其直接妨害一國之產業。比諸公債。必加倍蓰也。第四。戰爭之時。不惟當計財政之充足。又當豫防市面之恐慌。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。公債爲任意的所募集者。乃人民之游資。租稅爲強制的所徵收者。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。欲謀得他項之收入。以補其缺。其事亦不易也。第六。募債之法。使其額面低小。則可使應募者之普及。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。以調劑其負擔之重輕。而必選擇一種而行之。然無論徵何種之

稅其所負擔者必限於一階級之人而不能使之普及也。第七徵收租稅其感受苦痛者即在納稅之人若募集公債其感受苦痛者乃在負擔償還之人而不在出費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苦痛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之苦痛其程度較強而在戰爭期間使人民多一分之苦痛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察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於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。

第六節 豫算之監督制度

預算之施行。其監督之機關有三。即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。其性質雖異。而具有監督豫算之權。則一也。行政的監督機關。與執行者接近。其監督最爲周密。然以其相接近之故。易於徇私。苟無他種監督機關。以繼其後。則監督豫算之責。常不能舉也。爲補此缺。於是乎有司法的監督機關。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。斯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。有議定豫算及關於豫算法律之權。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。而豫算之施行。則隨在皆需監督。故有立法的機關。以監督於臨時。尤貴有上兩種之機關。以監督於平日。斯豫算所應監督之事。皆能舉之。而無遺。故此三種機關。實必具備而不可或缺也。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。分寄於各部者。(三)財政部與各部。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。然不洞悉各部之內情。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。各部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。我國關於會計之法規。現未完備。第據審計條例所規定。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。似亦採用第三之法。惟今後更宜有詳細之法規。使各部與財政部。各有相當監督之權限。斯行政上之監督。乃無缺憾耳。

(二) 司法的監督機關

此種機關即審計院是也。審計院之監督豫算比之行政部之自監督其効力倍強。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。顧欲使審計院克舉司法監督之責。則關於審計院之組織及其權限不能不一研究焉。

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

荷蘭 院長由國會下院選出。

比利時 院長副院長皆由國會下院選出。

丁抹 由國會下院選出數名。君主於其中擇其一任命之。

德國 由皇帝任命之。

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。有折衷於選舉與任命之間者。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。今日憲政之基礎。極其薄弱。使採任命之制。爲院長者。因其地位。由政府而來。對於行政部。必常多所顧忌。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。故院長一職。原則必採選舉之制。若謂院長係屬官吏。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。若現行之審計院。編製法院長。純由元首任命。不能保障其獨立之地位。此將來所必當改正者也。院長之下。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。而我國之審計院。編製法。僅云不得令其退職。或減俸。則使之轉官之事。猶得爲之。此非所以保障其獨立之地位。而使之得盡心於其職者也。關於此點。官制上又不可不改正耳。

(乙)審計院之職權。審計院最大之職掌。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。其一則由審計院直送於國會採此制者。如英國德國是也。其二則由審計院送之。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。盡揭政府之缺點而暴露無餘。故欲舉司法監督之精神必採英德之制而不可採日本之制。然我國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德之制也。爲絕審計院瞻徇之心起見。必使之得直達於國會。故關於此點正不能不改正耳。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。即

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 關於受政府補助金及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院審計之決算。

返而觀諸我國之審計法。則規定應歸審計院審定者。其事項如左。

一總決算。

二各官署每月之收支計算。

三特別會計之收支計算。

四官有物之收支計算。

五由政府發給補助費或特與保證之收支計算。

六法令特定爲應經審計院審定之收支計算。

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。

審計院之權限定矣。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。審計院又得派遣官吏。爲實地之檢查。竊謂我國之審計法。當補加此項。庶幾審計院之行。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 總決算及各主管官署決算報告書之金額與金庫出納之計算金額是否相符。

二 歲入之徵收。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豫算相符。

三 有無超過豫算及預算外之支出。

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。蓋審計院所應報告於國會者。不能於此等事項之外有所增加也。

(三) 立法的監督機關

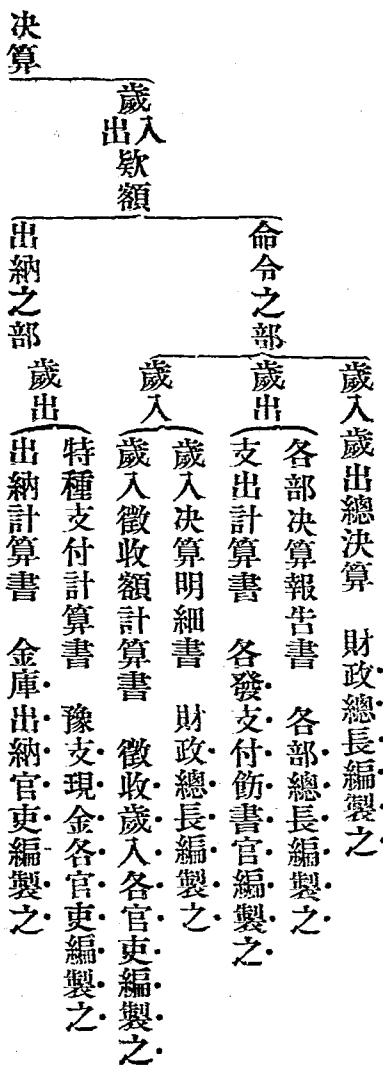
此種機關即國會是也。蓋預算之本體及關於施行預算之重要法規。皆由國會議定之。故名之曰立法的監督機關。而國會之監督預算。有監督於事前者。亦有監督於事後者。事前之監督。已於上各章分論之。若事後之監督。則在於承認決算。故決

算之制度。又不可不一研究也。

第五章 決算制度

第一節 決算之編製

決算之編製。其責屬於財政部。以其為財政之最高機關也。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。



歲入 收入計算書 各收入官吏編製之
 出納計算書 金庫出納官吏編製之

命令之部 不提出正式決算

歲入歲出
 外現金

出納之部

歲入歲出外款額出納計算書 各歲入現金出納官吏編製之

出納計算書 金庫出納官吏編製之

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。

依現行會計法所規定。總決算編成之後。須先經審計院審定。然後提出於議會。其分門及款項之次序。與總豫算同。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

歲出豫算額

豫算決定後增加歲出額

支付飭書已發之歲出額

轉入次年度歲出額

歲出剩餘額

總決算提出於議會之時。有一附隨之要件焉。則須附送審計院之審計報告書是也。且依會計法所規定。並須附送左列書類。

- 一 各官署所管歲入決算報告書
- 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

觀上所述。決算之內容。可以見矣。抑決算者豫算之成績也。故決算之理想。在於所表示之數字。能與豫算相一致。蓋豫算成績之良不良。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

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。蓋一年度之決算。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。其在本國會計年度之終。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。而決算案之完全編定。率在九月間。然已屬第二年度之九月矣。又再經審計院之審定。得其報告書。至第二年二月間。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。而不爲細核其內容。此其弊一也。第二事。隔數年。欲核其用途之當否。其可供參攷之資料必多。歸消滅。故議員即欲細事稽查。而苦於無可爲據。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。則少見此等之弊焉。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。則英國之制。會計年度告終後。翌年之新議會。決算案即必提出。視日法之遲至數年之後者。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。則以其決算之編定。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。即在六月三十日。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。故吾以爲會計年度告終後。翌年之議會。決算即必提出。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。僅令政府。臨國會以報告乎。抑並令審計院長。臨國會以報告乎。日本之制。決算之提出。僅由政府當局者。報告於國會而已。至於審計院長。日本名爲會計檢查院長不臨議會也。若英國之制。則並令審計院長。親臨議會。以陳述一切。國會得政府之報告。並聆審計院長之報告。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。國會與審計院固共有其責。然國會僅監督於臨時。而審計院則監督於平時。故政府之收支。其違法與否。有弊與否。惟審計院知之最詳。使之臨議會。以陳述意見。實可收種種之功效。故吾以爲中國之議決。決算必依英國。

之制令審計院長出席於國會以陳述一切庶國會得曉然於政府收支之實況不至爲所隱蔽也。然於此又有應研究之第三事焉。則決算之提出應先提出於上院乎抑應先提出於下院乎。稽諸各國其在豫算大率規定應先提出於下院。至於決算則皆無所規定。以普通之法律解釋之。法律既無明文。則先提出於下院抑先提出於上院。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下院。若財政議案則歐洲諸國皆使下院有先議權。即我上所主張亦謂一切財政案宜先提出於下院也。而決算亦爲財政案之一。一般財政案既皆先提出於下院。則在決算亦斷不能破此原則。況決算乃由豫算而發生。非能外豫算而獨立。每歲豫算既皆先提出於下院。則爲豫算成績所寄之決算豈能獨靳下院以先議權乎。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下院也。

以上三者除決算應先提出於下院。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。則不發生効力者也。而現行之會計法、審計法、暨其他關於豫算

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。欲求免日法之弊難矣。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。故吾以爲凡茲二者。必規定於法律中。始有以善其事。補此缺點。不能不有望於今後之立法家耳。

第二節 決算之承認

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。

有無違反豫算所規定之處。

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。有否決之權否乎。普通議案。政府提出之後。國會一方能予以可決者。一方亦能予以否決。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。國會雖無否決其全案之權。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。而不必守豫算及法律之規定。則國會之監督豫算權。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。即其輕微者。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。當然得爲此等之處置也。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。亦寓於其中也。

第四節 決算之公布

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。尚須經裁可之一階級。若在決算。則國會承認之後。即直接公布之時期。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。宣明國家意思者。厥惟公布公布之時。卽法律始成立之時也。』由此觀之。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。其在澳大利。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。又西班牙之『傍系繼嗣法』。當一八七九年。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。即此可見。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。而非計劃未來之事。既屬已往。就令不裁可之。豈能取消其實。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。元首即當公布之。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。即告終止。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生種種之障礙也。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。澳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。而不必更費他種之手續也。

決算以公布爲終極矣。然則公布之後。決算中之事項。即等於消滅。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。再行糾舉之。即依審計法第十五條所規定。『審計院對於審查完竣事項。自議決之日起。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。雖經過五年後。亦得再爲審查。』然則審計院於議決五年內。得再行審查者。其事項。蓋有三。即

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。即

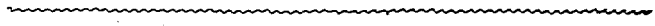
發見詐僞之證據。

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。

中國豫算制度芻議終

中國豫算制度芻議

D
56-3



中國豫算制度芻議





編 著 者
 印 刷 者
 發 行 者

中國豫算制度芻議

定價大洋捌角

吳 貫 因

北京琉璃廠萬源夾道
 文益印刷局
 電話南局二〇九號

內務部編譯處



3