

中國經濟學叢書

李權時著

財政學原理
上卷

商務印書館發行

自序

我寫這本書的動機，一如我二年前寫經濟學原理的動機，是在於提倡國貨教科書。提倡國貨的最初步是在乎仿造洋貨，所以提倡國貨教科書的最初步是在乎翻譯外國教科書。進一步則爲自己監製或自己編述。再進一步則爲自己能夠精製以與洋貨逐鹿於世界市場，或自己能夠卓立一家以與世界學術界並駕齊驅。我這本書的內容，有的是在於提倡國貨的第一期，有的是在於第二期，有的或者已入第三期，即如租稅系統之主張分做（一）享益稅系統與（二）能力稅系統是也。

近年來拙著之關於財政學者，散見於東方雜誌，復旦季刊，萬有文庫，A B C叢書，經濟學叢書（世界出版），經濟學季刊（中國經濟學社出版）者，所在多有，但是都不是整個的，有系統的。我盼望這本財政學原理能夠做一些綜合整理的工夫，把我的財政觀念做成一個有系統的貢獻。當然，一人的思想，斷不是無中生有的，大概是必有所承襲觀摩的。本書的寫成是全靠從前對於財政學有所述作者的功勞，尤其是著者在美國留學時的老師賽力格孟教授（Professor Seligman），和近年來所熟讀的陳啓修著財政學總論及達爾頓（Dalton）著財政學原理等書。

民國十九年十二月一日 李權時識於滬濱

財政學原理目次

上卷

第一編 緒論

第一章 財政之性質……………一

第一節 財政之意義……………一

第二節 財政之由來……………二

第三節 財政與他種經濟之關係……………四

第二章 財政與私經濟的比較……………八

第一節 財政與私經濟的相同點……………八

第二節 財政與私經濟的相異點……………十二

第三章 財政的內容及其運用的原則……………二〇

第一節 財政的內容……………二〇

第二節	財政內容的變遷及其原因	一一〇
第三節	財政運用的原則	一二三
第四章	財政學	一二四
第一節	財政學的定義	一二四
第二節	財政學是一種獨立科學的四個理由	一二五
第三節	財政學與財政術	一二六
第四節	財政學在社會科學中的地位	一二七
第五節	財政學與其他社會科學的關係	一二八
第六節	財政學與論理科學的關係	一二〇
第七節	財政學的分部	一二一
第八節	財政學的研究方法	一二二
第五章	財政學發達史略	一二四
第一節	中國財政學發達史略	一二四
第二節	泰西財政學發達史略	一四〇
第三節	最近的中外財政學參考書籍	一六〇

第二編 歲出論（一名支出論或公共經費論）

第一章 歲出及歲出論的意義和其重要……………六九

第一節 歲出的意義……………六九

第二節 政府的慾望的性質及其滿足的方法……………七〇

第三節 一國的歲出與其環境的關係……………七七

第四節 歲出論的意義及其研究方法……………八〇

第五節 歲出論的重要……………八一

第二章 歲出的分類……………八六

第一節 歲出的歷史分類……………八六

第二節 歲出的經濟分類……………八六

第三節 歲出的財政分類……………八八

第四節 歲出的政治分類……………九〇

第三章 歲出的性質及其膨漲的趨勢……………九二

第一節 歲出的一般性質……………九三

第二節	歲出的經濟性質·····	九三
第三節	歲出膨漲的趨勢及其原因·····	九四
第四節	各種歲出前途的推測·····	一〇〇
第四章	各國歲出統計比較之困難及其應注意之點·····	一〇一
第一節	各國歲出統計比較之困難·····	一〇一
第二節	一國各時代歲出統計比較之困難·····	一〇二
第五章	歲出對於生產分配及其他影響·····	一〇五
第一節	歲出對於生產的影響·····	一〇五
第二節	歲出對於分配的影響·····	一一四
第三節	歲出之其他影響·····	一一五
第六章	歲出的一般原則·····	一一六
第一節	歲出的政治原則·····	一一六
第二節	歲出的財政原則·····	一一七
第三節	歲出的國民經濟原則·····	一一八
第四節	歲出的社會原則·····	一二〇

第二編 預決算論

第一章 預決算制度概論	一一二
第一節 緊接歲出論討論預決算論的理由	一一三
第二節 預決算論的名稱	一一三
第三節 預決算論的內容	一一三
第四節 預決算論的重要	一二四
第五節 會計年度	一二四
第六節 出納整理期間與出納管理期間	一二八
第七節 會計機關	一二九
第八節 會計法規	一三一
第九節 預算案的意義	一三一
第十節 預算之沿革	一三一
第十一節 預算案應有之特質	一三三
第十二節 施行預算的理由	一三三

第十三節	預算之種類	一三三
第十四節	預算案之編製	一三四
第十五節	預算案之議決	一三四
第十六節	預算案之施行	一三五
第十七節	審計與決算案之成立	一三六
第一章	英國的預決算制度	一三八
第一節	英國人民之爭得預算權	一三八
第二節	英國財政立法順序的沿革	一四三
第三節	英國預算案的編製	一四八
第四節	英國預算案的議決	一七五
第五節	英國預算案施行時的行政監督	一八五
第六節	英國預算案施行時的立法監督	一八九
第七節	英國的決算制度	一九三
	附英國一八六六年的會計審計總監部條例	一九六
第二章	美國的預決算制度	二一七

第一節	美國人民之爭得預算權	二一七
第二節	美國預算制度的沿革	二二〇
第三節	一九二一年前的美國預算制度	二二五
第四節	一九二一年前的美國新預算制度運動及其成功	二四六
第五節	新預算制度成立後美國聯邦政府預算的編製	二六一
第六節	新預算制度成立後美國聯邦政府預算的議決	二七二
第七節	新預算制度成立後美國聯邦政府預算的執行和監督	二八七
第四章	中國目前財政學監督制度概要	二九二

附錄（英文）

財政學原理

上卷

第一編 緒論

第一章 財政之性質

第一節 財政之意義

「財政」一名「理財」，就是易經所說：「理財正辭，禁民爲非曰義。」這就是說：聖人治理其財，用之有節。財政之英文名辭爲 *public finance*，可譯爲「公家理財」。所謂「公家」者，就是公共團體之意。所謂公共團體者，就是牠的代表——政府——的意思；而所謂政府者，實在是包括中央（或國家）政府，省政府，縣政府，市政府，及其他單位之地方政府而言。所謂「理財」(*finance*)者，就是「調度收支」或「會計管理」。（在家則爲家計管理，在國則爲國計管理）之意。不過英美人用「理財」二字，用得非常之泛：有所謂「商業理財」(*business finance*)或「公司理財」(*corporation finance*)者，即指一般股份有限公司之財政管理而言；有所謂「學校理財」(*school finance*)者，即指一般私立大學的財政管理而言；有所謂「賣空理財」(*high finance*)者，即

指一般存心騙人的企業發起人 (promoters) 發出無價之證券，誘人購買而言；有所謂『私人理財』 (private finance) 者，即指除政府之外之私人個人的或團體的的財政管理而言。所以『政府理財』 (government finance) 必須冠以『公家』二字，始能與其餘各種『理財』有分別。嚴格的講起來，英文『公家理財』這個名辭，實在是有些不妥。何以呢？因為『公家』二字是容易混擾的，不但『政府』是公衆或公家的機關，就是『學校』『醫院』『圖書館』等等，又何嘗不是公家或公衆的機關呢？『公家』二字，斷不是政府所能獨占的。這『公家』二字，既不妥當，那末何如用『政府』二字之爲簡捷了當呢？所以美國芝加哥大學一位財政學教授維納博士 (Dr. Jacob Viner) 就老早已用『政府理財』這個名辭去替代『公家理財』了。我是很以維納博士的意見爲然的。

雖然，『政府理財』這個名辭固然是很好，但是還有一個較好的名辭在中文字典裏，可以表明一樣的意義者，這個名詞就是『財政』。『財政』二字近來雖然逐漸有普遍化之勢，但是牠的原來適用地點，是仍在政府的。所以我們就可以把『財政』這個名詞來概括『政府理財』。

我們既已把名稱弄清爽，現在可以爲『財政』二字下一個定義如下：財政就是一個政府理財之政策，換句話說，就是一個國家或其境內任何其他政治團體（或強制團體）爲欲謀自身之生存發達（即滿足團體慾望）起見，而取得，管理，及使用財貨之種種行爲的一個總名詞也。

第二節 財政之由來

財政到底怎麼樣起來的呢？我們要滿意的回答這個疑問，那末就不得不從個人的慾望說起。原來凡有生氣之類，是都有慾望的。慾望是跟了吾人的生命而俱來的。吾人最初就有物質的慾望，等到物質的慾望滿足之後，就有精神的慾望。凡可以滿足吾人慾望的東西，叫做財貨或勞務；所以獲得此種財貨或勞務的活動，都叫做經濟行為。大凡我們的社會越文明，我們的慾望亦越複雜而繁多；反之，我們的社會越野蠻，我們的慾望亦越簡單而稀少。慾望越簡單，越用不着分工；慾望越複雜，越要分工；因為吾人的精神氣力有限，斷不能各自生產一切各自所需要的財貨或勞務來滿足各自所有的物質的和精神的慾望呵。

吾人既有此經濟的分工，即不能離羣索居，即須有經濟的組織；如家庭經濟，公司經濟，都市經濟，國民經濟，及世界經濟等等來滿足吾人種種不同的慾望。此等經濟組織的又一方面就是政治組織，因為政治與經濟這兩樣東西，不是可以斬釘截鐵的分得清清楚楚的。我們簡直可以說：政治是為人們經濟（或民生）而存在的，人們經濟是靠良好的政治而前進的。所以在家庭的經濟組織裏，有一個行政長官，叫做家長；在公司的經濟組織裏，有一個行政長官，叫做總經理或經理或董事會；在都市的經濟組織裏，有一個市政府來維持治安，排難解紛；在國民的經濟組織裏，有一個國民政府來外禦敵國，內維治安；在世界的經濟組織裏，有一個國際政府（現為日尼哇的國際聯盟會）來維持國際間的友好，增進各民族間的經濟的互利。

這樣，我們可以曉得人類乃是自利的動物。惟其自利所以要經濟分工來獲得便宜，就是以至少的犧牲獲得至大的享受。惟其自利，所以各個間的種種慾望必定有衝突，就是自利若沒有界限，則必至於爭。由前之說，由自利

而分工，由分工而組織而合羣，由組織合羣而產生政治的團體生活即政府。由後之說，由自利而慾望衝突，由慾望衝突無限界則爭，爭而無限制則無不兩敗俱傷，反不能達到最初自利之目的，於是不得不有所謂調解人者出，此調解人即政府也。吳貫因氏最近發表其對於國家起源論的見解，謂神權說既失之迷信，民約說又失之空想，其較可信者當推牧畜說。他說：『上古時代，人人各圖私利，不相爲謀，部落之團結，尙不鞏固，何論政治。自牧畜之興，人習於駕馭六畜之法，其聰明者，因此悟彼，移其法以駕馭羣黎，使團結而爲政治的組織，此實爲國家之起源。』政府或政治的團體生活既成立，那末此團體（即政府）亦有牠的經濟慾望了。政府本身就是經濟主體，此經濟主體必需有種種的經濟行爲，才能滿足牠的種種經濟慾望。『財政』或『政府理財』或『政治經濟』就是牠的經濟行爲了。

第三節 財政與他種經濟之關係

財政就是政府經濟或政治經濟，他種經濟就是除政府經濟以外的一切經濟。這一切別種經濟可以拿種種標準來類別之如下：

一、以經濟活動單位（或範圍）之大小做標準來區別之，則可分爲

（一）個人及家庭經濟

（二）公司經濟或企業經濟

（三）區域經濟

（四）國民經濟

(五)世界經濟

二、以經濟活動形式之不同做標準來區別之，則可分爲

(一)農業經濟

(二)工業經濟

(三)商業經濟

(四)家庭經濟

三、以經濟活動過程之不同做標準來區別之，則可分爲

(一)生產經濟

(二)交易經濟

(三)分配經濟

(四)消費經濟

財政是與以上所分的種種經濟有密切的關係的。論語說：『百姓足，君孰與不足；百姓不足，君孰與足。』百姓就是民衆或羣衆，君就是政府或公僕。（不一定皇帝才是君，凡代表國家之任何機關或個人都是君；大總統固是君，即內閣制國家的國務總理也是君，委員制國家的中央執行委員會也是君，國民政府的主席也可說是君，）這就是說，如果國內個人及家庭經濟和企業經濟寬裕，那末政府經濟也必定是寬裕的，因為百姓富足，稅源也一定

富足，稅收也一定興旺也。反之，政府經費充足，則一切獎勵農工商諸生產事業的直接的費用（如農業試驗場經費，輸出物津貼費，交通費，郵遞費等等）或間接的費用（如國防費，司法費，維持治安費，教育文化費等等）亦可以豐富，那末人民亦將更富了。人民更富，那末財政更可寬裕了。總之，人民的生命，自由，財產，和享樂越受政府保障，則人民越富，人民越富，則財政越有辦法。此乃就財政與個人經濟，企業經濟，農業經濟，工業經濟，商業經濟，及生產經濟的關係而言。再就財政與國民經濟，生產經濟，交易經濟，分配經濟及消費經濟的關係而言，則（一）財政上收入為生產費之一部份，蓋政府得到經費，則能消除外患內亂，人民因之得以安居樂業，多事生產也；（二）財政上的運用，各公債及紙幣之發行，殊足影響於金融界及物價也；（三）財政上的收入如累進的直接稅及奢侈稅等，足以使富有者多所負擔而漸臻於均產社會的理想也；（四）財政上之支出為全國大宗支出之一，支出之方向如何，恆足影響一國工商業之方向，如德國戰前之造船業及其他工業大受戰備的刺激而勃興是也；又政府支出如果多用在貧人身上，那末無產階級的生活痛苦，當然可以減輕得許多，即如有了義務學校，則工人子弟教育費可省，有了公園，則工人的消遣費可省，有了施醫院，則工人的醫藥費可省，有了社會保險，則工人對於疾病失業和衰老等等痛苦可以無須擔憂是也。

至一國之財政與世界經濟之關係亦甚密切，即如八九年（一九二三年左右）前德國的紙馬克和俄國的紙盧布大大的跌價，他國人之上其當者不知凡幾等等是也。茲為明瞭德國紙馬克跌價的程度起見，我們可以節錄上海新聞報民國十二年十一月二十一日德國特約通信一段如下：

『……上略……茲略舉十月初價格如下：

黑麵包一片	四十萬(馬克)	牛肉三兩	三百萬(馬克)
酸牛奶一杯	二百萬	牛奶糖一條	一百萬以上
苦啤酒一杯	七百萬	洋芋一磅	十萬
小雞蛋一個	一百萬	牙粉一小盒	一千萬
火柴一根	二十萬	便所用粗紙一張	三十萬
炭一塊	一百萬	紙烟一支	二百萬以上
鋼筆尖一個	五百萬	雪茄烟一支	七百萬以上
玫瑰花一朵	一千萬	洗衣一次	一千萬
補靴一次	五千萬	洗澡半次 <small>二人共浴 故謂半次</small>	一千萬
報紙一張	五十萬	明信片一張(柏林市內)	十萬
飛機掛號信一封	五百萬	電話一次	二十萬
電車一次	二十萬	汽車停留一次	一千萬
醫生談話一次	五千萬	旅館一夜	二萬五千萬』

由此可知一個國家的財政運用，其影響所及常常是可以牽連到國際關係上去的，或牽連到他國人民的生
活上去的。

第二章 財政與私經濟的比較

財政就是公家的經濟行爲，也就是任何政府的經濟行爲。這一層上章已經說過明白。然則財政或公家經濟行爲或政府經濟行爲到底與私經濟或一般國民或公民的各個的或聯合的經濟行爲有什麼異同呢？請先言公私經濟的相同點。

第一節 財政與私經濟的相同點

公經濟與私經濟相同之點甚多，現在很簡單的說明之於下：

一、公私經濟都欲維持和發展其主體的生命 公經濟與私經濟大家都是爲欲達到其經濟主體（公經濟的經濟主體爲國家或政府，私經濟的經濟主體爲個人或私益的聯合團體如股份有限公司等類）的生命的維持和發展的兩個目的而活動的一切經濟行爲。國家或政府的一切財政行爲，其目的是在乎維持和發展其自身的生命。個人或私益團體的一切經濟行爲，其目的也是在乎維持和發展其自身的生命。

二、公私經濟都該服從一個經濟原則 公經濟與私經濟是大家應該服從『放之四海而皆準，揆之萬世而不磨』的一個經濟原則（principle of economy）或效率原則（principle of efficiency）的。這就是說，公經濟行爲與私經濟行爲，是都應該計較利害得失，以最少的犧牲或勞費的代價，去獲得最大的效果的。

三、公私經濟都應當以自利爲過程以利人爲目的 有人以爲公經濟活動的目的在乎公衆的福利，而私經

濟活動的目的在乎私人的福利；這不過是就表面的事實而言。如果我們再深究一些，那末赤裸裸的事實可以告訴我們：公經濟活動的目的儘有在乎充滿貪官惡吏的私囊的，而私經濟活動的目的也儘有在乎解決一般同胞的生計問題的。況且，普通之所謂公家就是指政府而言，而所謂政府者，還不是以官吏做代表麼？試問官吏的勤勞的目的，是在乎爲國宣勞乎？抑在乎爲自身的衣食問題乎？若謂官吏勤勞的目的是在乎公益，那末如果公家請其完全盡義務，毫無酬報，官吏肯勤勞到底嗎？如其不能也，那末代表公家的官吏的公經濟行爲的目的，又何嘗不是爲私益呢？如果謂良好的官吏（亦即良好的政府或公家）的活動的結果爲國利民福，那末良好的私人的活動的結果，又何嘗不是國利民福呢？這樣，如果謂公經濟的代表——官吏——的活動的目的爲公益，那末私經濟的代表——私人——的活動的目的又何嘗不是公益；如果謂私人的活動的目的爲私益，那末官吏的活動的目的又何嘗不是私益。所以著者以爲若說到爲私，那末代表公經濟的官吏和代表私經濟的百姓，大家都是爲謀生，所以都是爲私；若說到爲公，那末以官吏爲代表的公經濟和以私人爲代表的私經濟，大家都是利己兼利人，爲私兼爲公，大家都是過一種人已交相利，公私交相益的生活，所以也可說是都爲公。因此，著者是竭力以爲公經濟與私經濟的目的是應當合而爲一的，不要有分別的，庶幾世人的生觀可以稍微改善些。

附註 當著者在上海國立交通大學講授本原則的時候，有一位姓宋的同學頗有所疑，乃具函質疑，其實宋君之所言者乃是理想之談和法律官話，天下固沒有無政府的國家，更沒有無官吏的政府也。茲把宋君之函錄後，以供讀者參考。

(1) 公經濟的主體是國家，而不是官吏。官吏乃代表國家執行事務的人。故公經濟的代表非官吏而為國家，不能將官吏與私人相提并論。官吏以個人資格而言，他有他的私人經濟，他有他個人的收入，個人的支出。其目的在事實上是自私，在理想上是利人。官吏若以官吏的資格而論，則他乃國家之化身，他所執行的公經濟與他的私經濟迥然有別。換言之，公經濟與其身無關，乃與他所代表的國家發生關係。故官吏的謀生同公經濟不發生關係，故公經濟的目的與私人無關了。

(2) 因此私經濟的目的有兩重：直接的是私人的福利，這也可說是事實上所表現的；間接的是公共的福利，這也可說是理想中所含蘊的。而公經濟的目的，因其主體即國家，公共的集合體，只有一重。利己即私人經濟中的利他，利他亦即私人經濟中的利己，一而二，二而一者也。

(3) 因此，吾人不必強合二者之目的為一。且若認公經濟的目的有自私和利他二點，則反使官吏的公經濟觀與官吏的私經濟觀合而為一，那麼將公家的金錢裝入自己的腰包裏的官吏反有詞可藉了。

(4) 改變世人的生觀可不必從此處着手。固然我們承認私人經濟的目的最後也是公益，但實在說起來，這還是利己終極的表現，因為利他，才可以利己。利己主義的左傾派當推楊子，而他也主張不取天下一毫以自利。故利他乃利己一貫之道。故三民主義不必為共產主義，而共產主義為三民主義之理想，然吾人固不必改謂三民主義為共產主義，僅曰共產主義，乃三民主義之理想而已。吾人於利己亦然。利己之理想為利他，然吾人固不必改稱利己為利他，僅曰利他乃利己之理想，可也。

(5) 鄙意以爲公經濟之目的爲公益，其達到手段是直接的；私經濟的目的也是公益，但其手段是間接的。故二者非相同而有分別。此亦猶共產主義與三民主義有分別，而採行金本位之方案又有直接，間接間之分也。

四、公私經濟自己都不是目的，而是達到另外一種目的的手段。本條的理論，是完全根據於上條的理論而演繹出來的。上條的標題說：『公私經濟都應當以自利爲過程以利人爲目的。』這明明是說二者都不是目的而是手段或方法。目的是什麼呢？就是國民（就一國言）或人類（就世界言）之互助互樂而已。善良賢明的公經濟行爲的結果，固爲國民或人類之互助互樂；就是善良的私經濟行爲的結果，又何嘗不是國民或人類之互助互樂呢？『我爲大家，大家爲我，』『各個爲全體，全體爲各個，』人羣進化能夠達到這個地步，那末所謂私經濟的目的也，公經濟的目的也，還有什麼分別可講呢？（參閱拙著經濟學原理第二編消費論第二章『人類之慾望』及中國經濟學社刊第一冊中國經濟問題內拙講『公私經濟利害一致論』）

五、公私經濟都應服從界限效用均衡的原則 所謂界限效用均衡的原則者，就是英文之所謂 *principle of the equalization of marginal utilities*，公私經濟都應當服從界限效用均衡的原則者，就是公私經濟的各種費用或支出的界限效用是要求其相等或平均才好的，一個原則；如果各種費用的界限效用不能求其絕對的相等，那末至少也要求其相當的相等。私人對於衣，食，住，行，修養，娛樂等費用的界限效用要求其相等或均衡，政

府對於國防，行政，教育，文化，工商，救卹等費用的界限效用也要求其相等或均衡才好。私人的各種費用要求其相當的平均支配和發展，政府的各種費用也要求其相當的平均支配和發展才好。不過政府對於各種經費的界限效用的均衡的力量似較私人對於各種費用的界限效用的均衡的力量為大。這大概是有二個原因的：其一為政府的收入可以依靠全國的財富，有時還可以募集外債；其二為政府對於經費的分配可以不受外界的牽制，當然，軍備費是須除外的，因為軍備費是往往受國際競爭的劇烈影響的。如果有人要問為什麼公私經濟各種費用的界限效用須均衡呢？那末我們可以回答說，這是因為要增加公私消費的總和效用（total utility）啦。總和效用增即幸福增，總和效用減即幸福減。

第二節 財政與私經濟的相異點

財政與私經濟的相同點既有五個，而其相異點尚不祇此數。茲約略說明之如下：

一、財政之產生是在私經濟之後。就發生的歷史講，先有私經濟然後才有財政或公經濟的；假如沒有私經濟，那末財政或公經濟當然也是無從產生的。這是凡研究或從事財政的人們，所萬萬不可不曉得的；須知財政或公經濟的目標也不過是要扶助人民的私經濟，使人人得享生活之樂而已。

二、公私經濟獲得收入的方法之不同。私經濟的收入，大抵是以交換或契約手段得來的；公經濟的收入，大抵是以強制手段得來的。因為公家或政府是有無上的威權（即薩威陵帖 *sovereignty*）做後盾的緣故，所以可以向人民在合理範圍以內及合法手續之下，予取予求；所以財政是以收支適合為原則，以稍虧或稍盈為常事，

以大盈爲變例。反之，私經濟的收支是完全以有盈餘爲原則，以適合爲例外，以有虧爲不幸。爲預防官吏之傾向於浪費及濫增預算起見，所以公家的經濟，總以無多大的盈餘爲是。爲預防私人之衰老，失業，及疾病等的痛苦起見，所以私人的經濟，總以多有盈餘或積蓄爲是。二個經濟主體的處境不同，斯其收支調度的原則亦因之有異。

三、公經濟大抵量出爲入，私經濟大抵量入爲出。「量出爲入」就是先決定經費然後再設法籌措款項的意思，英文叫做 *regulates income by expenditure*，公經濟就大抵依此爲原則。「量入爲出」就是先計算收入然後再支配用度的意思，英文叫做 *regulates expenditure by income*，私經濟就大抵依此爲原則。此二個不同的原則是根據上條公私經濟的二個不同的獲得收入方法而演繹出來的。公家可以用強制手段去獲得收入，所以是可以先決定支出要多少，然後再設法去籌集多少進款。不過這條量出爲入的原則有時也有行不通的地方，卽如國民經濟的力量實在是不勝戰備的負擔，那末許多大規模的軍備計劃，終究是不得不暫時或永久的擱置的。數年前吳鼎昌氏於遊歐歸來之後，發表其對於歐洲各國財政之感想，以爲歐戰後各國財政之多不能均衡起來，大抵是中了『量出爲入』的原則的毒；所以他主張恢復我國古代所固有的『量入爲出』的理財政策。吳氏的結論雖不免消極與保守，但是終不能斥之爲毫無理由也。天下事物極必反，量出爲入之極，必須繼之以量入爲出，猶之積極之極，必須繼之以消極以稍事休養也。私人是必須用交換和契約的手段去獲得收入的，而且收入的多少有時簡直是不能確定的，所以是必須先估定最低限度的收入，然後才可以開始支出，而其支出之最高額是萬萬不可以超過此最低限度的收入的。不過有時個人有急需如婚喪大事等的開支，非暫時借債做事不可，那末亦

不得不暫時放棄量入爲出原則，而採取量出爲入的原則了。

四、公私經濟支出所產生的效果之不同 公經濟支出所產生的效果，大抵是不能以價格或貨幣去測量牠的；而私經濟支出所產生的效果，大抵是能夠以價格或貨幣去測量牠的。這是什麼緣故呢？這是因爲公家費用所產生出來的效果，大抵是無形的或將來才慢慢的發現的；而私人費用所產生出來的效果，大抵是有形的而且是立刻或不久就可以發現的。即如就教育經費講，公家支出了教育費之後，成效到底有沒有呢？這是很難確定的，而且其成效是在較遠的將來。普法戰爭之後，普魯士論功行賞，鐵血宰相畢士麥克獨歸功於小學教師。日俄戰爭之後，日本論功行賞，首相伊藤博文亦獨歸功於小學教師。這樣，普日二國的義務教育發生顯著的效果，這是毫無疑義的事，不過其效果是萬萬不能以貨幣或價格去測量的。至於私人支出了教育費之後，其成效到底有沒有呢？這是比較的容易決定的。即如高中畢業了業之後，薪水比初中畢業的爲高；大學畢業之後，薪水又比高中畢業的爲高；出洋留學了之後，薪水似乎又可以比國內大學畢業生爲高等是。至公經濟支出的效果之不易測量，我們看了下列一段文字，就可以知道了。

「南洋勸業會耗費這樣多的金錢（一百五十餘萬兩），布置這樣大的排場，其效果究何如呢？……看來，好像成績並不見得怎麼好，這只就當時遊覽的人數便可窺見一斑。據稱該會『自開會以後，到會參觀者每日平均僅得三四百人』以繁盛的都會，舟車之便利，還不足以鼓勵四方人士聯袂偕來，則其效果也就大可概見！又就該會陳列的物品看來，也很難看出該會對於工商業發展的效果是怎樣的。試查當時該會陳列的物品，如江蘇湖北

等處的洋粗布和斜紋布等，當時已很有名。然而到現在我國猶須每年輸入洋布值一億二三千萬兩；當時所盛行的所謂『愛國布』現在已銷聲匿跡了。這是何等令人感慨的事！又呢織物一項，現在中國差不多都是仰給外貨，而在當時勸業會中陳列的，倒有日暉製呢公司的各色粗細大呢，湖北毡呢廠的鄂呢，北京溥利公司的細呢。這也很足以令人生今昔之感。他如南京貢緞寧綢，在內國商品中一向是負盛名的，可是牠們的地位現在也已逐漸消失。他如湖南江西之陶磁器，自勸業會陳列出名以後，現在也並未見如何進展；又如各省製革工廠的皮貨，當時陳列頗多，然而紋皮一項至今猶須大宗仰給於英。這都足見南洋勸業會對於促進工商業的效果是微乎其微的。」（東方雜誌，二十六卷，十號，武培幹近代博覽事業與中國，頁一七。）

五、判別公私經濟利弊的難易不同 判別公經濟行爲的利弊難，判別私經濟行爲的利弊易；這是完全根據於上條『公私經濟支出所產生的效果之不同』而來的。因爲公家支出的效果是不易測量，所以其利弊亦不易判別；因爲私人支出的效果是不難測量，所以其利弊亦不難判別。因爲公經濟的利弊是難以判別，所以民權主義發達的國家，國民是無不有種種監督政府的機關的，而政府亦是無有不開誠布公把每年財政狀況公之於國人的。

六、公私經濟收入所依據的報償原則的不同 公經濟收入大抵是依據一般報償 (general benefit of government protection) 的原則的，所以徵收官吏可以執此空洞的名目向人民徵收捐稅，而人民大致不敢或違。私經濟則不然。私經濟收入大抵是依據特別報償 (particular benefit of commodities or individual services) 的原則的。所謂特別報償者，就是私人間以財貨易財貨，以財貨易勞務，或以勞務易勞務的種種交換，契

約，及買賣等行爲。

七、公私經濟主體的生命久暫的不同 公經濟主體，在表面上彷彿就是政府，其實政府不過是一個代表；嚴格的講起來，公經濟主體就是一個政府所代表的民族，國族，或國家。政府的生命雖屬暫時的，但是其暫時所代表的民族，國族，或國家的生命卻是永久不滅的，於萬斯年的；這是因爲組成一個民族，國族，或國家的法人 (legal person 或抽象人 abstract person) 的許許多多自然人 (natural person 或具體人 concrete person) 是或生或死，續繼不斷啦。至於私經濟的主體呢？私經濟主體的自然人的壽命很少有超過一百歲的，所以是很短暫的。有人以爲輓近自然人所組織的私法人如股份有限公司 (corporation) 之類，其生命在事實上亦往往有很長遠的，幾可與公經濟主體的壽期並駕齊驅。不過這種永久不倒閉或停歇的公司，在事實上恐怕是很少很少的，所以我們可以置之不論。我們根據這個公私經濟主體的生命之久暫之不同點，又可以至少演繹出四個關於公私經濟的不同點來：

(一) 私人不必爲後代着想，政府必須爲後任及民族着想 私經濟如能抱一種『前人種樹，今人乘涼，今人種樹，後人乘涼。』的爲子孫打算的人生觀固然很好，但是他或她要及身而盡耗其所有，毫不留些微的遺產給其子孫，也是可以的。至於財政的主體——政府——那就萬萬不可祇顧本任的揮霍浪費，而不顧後任的無米難爲炊。真正有道義心的政治家，當其當權時，其財政的措施，是無有不爲整個國家的永久利益着想的。

(二) 公私經濟經營事業的獲利期限之不同 私人經營事業必計其利益之能及身享受者，否則，寧棄之不

顧；政府經營事業必不可專爲本任財政打算盤，而是應當有甚久長的計劃，不管其利益之是否能在最短的期間內實現。卽如森林事業，只宜國營，不宜私營；因爲森林事業的利益回來期須俟之甚久，私人必致急不及待，只有政府爲能爲國家的全體着想而經營之耳。總之，政治家終應當以將來的保管者自視 (Statesmen should regard themselves as trustees for the future) 對於後任政府或將來國民有利益的種種費用，不能太打折扣也 (Should not discount the value of public expenditure for the future)。

(三)公私經濟負債的信用期限有長短 私經濟主體以生命短促的緣故，所以其負債的信用期限也是短促的，大概是以其自身能力所能償還爲標準。我們日常很少聽見私人借款的償還期限有延長至數十年之外者，因爲數十年之後，債務人也許老早歸山了，那末債權人或其繼承人還向誰去討債呢？至於公經濟的主體則不然。公經濟主體以生命悠久的緣故，所以其負債的信用期限也是可以長遠的。大概本任政府所發行的公債，其償還之責任是可以推卸到後任政府身上去的；世界各國政府多發有長期公債——甚至有三四十年或五六十年者——就是這個緣故。不過有人以爲近世股份有限公司的企業組織發達，其生命亦較爲永久，因之私經濟主體的負債的信用期限亦有延長到二三十年或三四十年之傾向，如美國私有鐵道公司之發行長期的社債是。

(四)國家可以發行永久公債，私人不能發行永久債券 本條的公私經濟的分別是根據於上條而來的。私人的生命是要斷絕的，所以不能締結永久契約或發行永久社債票及欠單。國家的生命是不會斷絕的，所以可以締結永久契約或如法國之發行永久公債或無定期償還公債。

達爾頓 (Dalton) 以爲公經濟對於將來的價值不打折扣，而私經濟對於將來的價值是要大大的打折扣的。其實據著者的意見，這個分別是由經濟主體壽命的久暫而發生的。

八、公私經濟當事人的心理之不同 公經濟的當事人爲自然人的官吏，私經濟的當事人就是私經濟的主體——自然的個人。私經濟當事人與私經濟的主體既是一而二二而一的一個混合體，所以二者的利害是一致的，毫不衝突的，所以私經濟當事人的動機和責任心是存在的，而且是非常之濃厚的。不過有人以爲自從公司企業組織盛行以來，假如當事人的經理並不是私經濟主體的股東——尤其是大股東，那末私經濟當事人的動機和責任心大致是不會存在的，即使存在，也是很淺薄的。這個警告，斯密亞丹在一七七六年已經提出過；但是到如今，公司組織還是很發達，那是因爲公司的當事人大概也是公司的大股東的緣故。至於官吏與國家的關係其密切的程度當然比不上大股東經理之與公司企業。大股東經理自身的幸運是要看公司的幸運怎樣，公司成功，他也成功，公司失敗，他也失敗，所以他在公司辦事的動機和責任心是很濃厚的。至於官吏呢？官吏與國家之關係猶如一二股小股東之對於大公司。不良的小股東一旦握公司的大權，其動機與責任心終要比大股東握權時差一些，因爲他的作弊所得足足可以抵消股份的損失也。不良的官吏（即貪官惡吏）一旦掌權，其動機與責任心也是毫不存在的，因爲他們的作弊所得足以抵償其個人受國勢衰弱或政治不清明的損失也。我們應當曉得，貪惡之風是帶有很濃厚的傳染性的：一官揩油，尤其是大官揩油，則其餘官吏亦有相率揩油之勢；一官作弊，尤其是大官作弊，則其餘官吏亦有相率作弊之勢；一官因循敷衍，尤其是大官因循敷衍，則其餘官吏亦有相率因循敷衍之

勢。公經濟當事人——官吏，對於公經濟主體——國家的全體福利的動機和責任心既不存在或甚微薄，那末主體（亦即主人翁，亦即全體的民衆）有什麼方法可以去裁制他們呢？這個裁制方法就是財政公開及預決算制度之確立和官廳簿記或會計制度之周密，使貪惡者即欲作弊而有所不能。

第三章 財政的內容及其運用的原則

第一節 財政的內容

財政的內容或範圍，大概是可以分做兩大部份：其一，就是實質的或經濟的內容，其二，就是形式的或行政的內容。實質的內容包括支出與收入二部，支出就是國家或政府的種種慾望或需要的具體化，收入就是國家或政府為欲滿足其種種慾望起見所採行的種種方法。形式的內容，一部分是與支出有關的，而另一部分是與收入有關的，凡財務行政的秩序，如預算，金庫，出納，會計，簿記，及決算等各種法制及行政都屬之。這樣，財政的內容，詳細分起來，實在可以分做四部份：就是（一）支出，（二）收入，（三）收支不抵時的舉債行為，和（四）收支管理或行政。

第二節 財政內容的變遷及其原因

一、財政內容的變遷 財政內容的變遷乃自明之理。試就支出而言，我國古代周禮內之所謂九式（式者指用財有節制而言）如祭祀之式，賓客之式，喪荒之式，羞服之式，工事之式，幣帛及芻秣之式，匪頒之式，及好用之式，現在以政制改變，多被淘汰；而近世之工商及化育等經費，亦多為古代財政家所夢想不到者。（參閱胡鈞著中國財政史，五十八面）再就收入而言，上古時代君主收入多靠官產，中古時代君主收入多靠特權及規費，而近世時代的民主政府收入則多靠租稅。再就租稅而言，則又有從間接稅到直接稅，從累減稅到比例稅，從比例稅到累進稅的自然傾向。再就公債而言，上古時代對於公債是夢想不到的，中古時代間或有之，而一到近世時代，則公債幾

爲進步的國家的不可或少的財政政策了。再就財務行政言之，上古時代固無財務行政之可述，就是中古時代的財務行政也是很少可述，不過一到近世時代，財務行政居然與支出，收入，及公債等成爲財政中四大金剛之一了。

二、財政內容變遷的原因 財政內容的變遷既已如上述，然則其變遷的原因究竟在那裏呢？簡單的講起來，財政內容變遷的原因大概是有五個：就是（一）其一爲文化狀況的變遷，即如人類慾望的品質與數量都有進步，而且是多多社會化（如公衆娛樂或消遣或修養的場所的增闢和公衆衛生設備的改進等），遂使公家支出的性質大大的發生變化；（二）其二爲社會狀況的變遷，即如人類日趨平等，政權逐漸全民化，階級區別日漸消滅。古時專爲特權階級的利益的種種支出，近代幾無再見之可能，古時一切稅收都向小民剝削的現象，至近代亦幾無重演之可能，因之公家支出與收入的內容亦自然地發生變化；（三）其三爲政治組織的變遷，如由專制改爲立憲制，君主制改爲民主制，集權制改爲分權制或均權制，單一制改爲聯治制或聯邦制，中央支配制改爲地方自治制，獨裁制改爲合議制或委員制等等，在在均足影響到財政內容的變化，如國地收支的劃分，財務立法的程序，和財務行政的監督等等是；（四）其四爲經濟狀況的變遷，如人類的生產方式一改變，公家的收入方式亦即隨之而改變，在上古的自然經濟的農業時代，公家收入大半是農田所產生的作物（我國古時叫財政部長爲大司農，也就是這個道理，）而並且是專靠田賦及田租，在近世的貨幣及信用經濟的工商業時代，公家收入大半是貨幣而不是實物，而並且是不專靠田賦，而是以商稅（包括關稅營業稅等，）所得稅，產銷稅等爲大宗；（五）其五爲國家的天然狀況的變遷，如海洋國多海軍費，大陸國多陸軍費，四境無天險可守的國家多軍備費，四境有天險可守的國

家少軍備費，殖民地多的國家多軍備費，殖民地少或無的國家少軍備費，熱帶國家的軍裝費少，寒帶國家的軍裝費多等是。

第三節 財政運用的原則

財政的內容及其變動的原因既然明白了，我們可以進一步來討論運用現代財政的原則。當然，要曉得如何運用現代的財政，一個理財家是必須先曉得現代社會的特點是什麼。現代社會的特點既然洞悉了，那末運用現代財政的原則，亦自然地可無推論而獲得了。簡括的說來，現代社會的特點及現代理財家應牢守的運用財政原則，有如下列六端：

一、現代的社會是財富分配很不平均的一個社會。生在這種財富分配很不平均的社會裏的人民，是有一個正義的要求請願於政府的，就是政府應當設想種種方法來平均社會財富的分配，雖不能說是絕對的均，也至少要辦到相當或相對的均。財政設施也是各種均富或均產方法中的一個，所以現代理財家當運用財政時，應當遵守一條原則，就是『財政運用是與其主體所管轄的人民有一種道義的關係的。』

二、現代的世界是國際經濟競爭非常厲害的一個世界。我們生在這個國民經濟際競爭劇烈的世界，個人不能與外國整個的勢力競爭，當然盼望政府出頭來保護我們個人，當然希望政府的一切設施要深合乎國民經濟學的原理原則。財政爲此種設施中之一，所以現代理財家當運用財政時，又應當遵守一條原則，就是『財政的運用萬不可與國民經濟的原理原則相違悖，致使本國在國際間的經濟競爭力減少。』

三、現代的國家是行政的範圍日在擴張之中的一個國家。現在世界各國都有或多或少採行社會政策或社會主義的傾向，所以國家的政權是日日在擴張之中，舉凡文化事業及社會事業等的設施範圍，都為從來所未曾有過。這樣，國家的政權既然擴大，國家的費用當然浩大，因之現代的理財家當運用財政時，又應當遵守一條原則，就是『經濟主義，亦即效率主義，亦即不浪費主義。』這是因為公家的支出，其效果是無形的，不能測度的，而公家的收入方法又為強制的，既無成本與效果的比較，又易蹈獨占壓迫的覆轍，所以更是不能不牢守經費經濟主義啦。

四、現代的國家是費用日益膨脹的一個國家。現代國家的經費膨脹，這是已定之局，理財家對之只有承認之耳。不過以有限的財源來應付此無限的支出，所以現代的理財家當運用財政時，一方面固當緊守經濟主義，而他方面又應當『確立長期的及短期的財政計劃，以避免臨渴掘井的痛苦。』

五、現代的社會是民權思想很發達的一個社會。因為民權思想或民主思想或庶民思想很發達，所以當國者對於民衆是必須抱一種國事公開的態度，否則自己的政權及地位且不能保，所以理財家對於國人是又須遵守一條原則的，就是『財政公開。』

六、現代的國家是公營事業日漸發達的一個國家。公營事業日漸發達，本來是社會政策進展的結果。而理財家對於公營事業又應當遵守一條原則，就是『公營事業須由特種機關依照國定的特別法規監督之。』

第四章 財政學

第一節 財政學的定義

美國財政學者先進亞當士 (Altman) 說：財政學是研究國家的慾望及其滿足此慾望的方法的一種科學。該定義我認爲不滿意，因爲財政學不光是研究國家或中央政府的慾望及其滿足此慾望的方法的一種科學，就是地方政府的慾望及其滿足此慾望的方法也是可以討論或包括在內的。

美國又有一位財政學者先進卜來恩 (Blaine) 說：財政學是研究政府的收入及支出的一種科學。我對於這個定義也認爲不滿意，因爲如果這個定義是對的，那麼財務行政論或預算論將無所容身了。這又那裏說得過去。我覺得辭源（商務出版）內所下的一個財政學定義，似乎比較的還要妥善些。牠說：財政學爲『研究國家及他公共團體財政上之原理及政策之學。凡費用之分配，財源之經畫，出入款之綜合等賅之。爲經濟學之一分科。』不過最後一句『爲經濟學之一分科。』又把這個財政學定義減色不少了。因爲財政學到底是經濟學的一分科，還是政治學的一分科，到至今還沒有一個確切的定論呢。所以我的意思是不提牠是那種社會科學的一分科爲妙，只說牠是社會科學之一就對了。

英國學者達爾頓 (Dalton) 博士於其所著財政學原理內亦謂財政是介乎經濟與政治二者之間的一種科學，牠的研究範圍是公家收支之事實及其互相調適。而所謂公家者係指一切區域的政府 (territorial govern-

ment)而言，包括國際政府如國際聯盟會在內。達氏此種對於公家的解釋，雖屬大同思想，但究嫌其為時尚早耳。國際政府的財政學，恐怕在最近二三十年之內，還不能成爲一種科學也。

現在試把著者對於財政學的定義寫在下面：

(一)較簡單的定義 財政學就是研究任何政府的慾望及其滿足此慾望的方法的一種社會科學。

(二)較詳細的定義 財政學就是以研究國家及其管轄範圍內的任何一級政府的收支上的原理及政策爲職責的一種社會科學：舉凡公共經費的支配，公共收入的籌劃，公債的舉募與償還，公共出入款項的管理和監督等等的事實與理論，都包括在內。

第二節 財政學是一種獨立科學的四個理由

據美國卜來恩教授的意見，財政學成爲一種獨立科學的理由有四個：就是

(一)財政學是研究人類一部份有界限而一定的學問 (It deals with a definite and limited field of human knowledge) 就是有系統的精確智識。

(二)財政學內所研究的事實和原理原則，不但是很有系統，而且是包括許多只屬於該學範圍內的一般進化律 (It admits of an orderly arrangement of its facts and principles, and contains many laws of general progress, belonging exclusively to its own field)。

(三)財政學上的事理是需要科學的研究方法去查考的 (It admits of the application of scientific

methods of investigation)。

(四) 財政學對於社會上某種現象（就是財政現象，）不但是能夠解說之，而並且是能夠推論預言之（It foresees as well as explains a certain class of phenomena）。

第三節 財政學與財政術

財政學 (the science of public finance) 是以客觀的態度去解釋財政的事實的，財政術 (the art of public finance) 是以主觀的態度把財政學理去應用到事實上去的，所以財政學與財政術是應該互相扶助，交相爲用的。不過專重研究的財政學家 (student or scientist of public finance, not public financier) 似乎應當抱一種爲真理而求真理的態度，萬不可爲應用觀念或功利思想所引誘；這就是說，財政學家應當主張要事實來符合真理，萬不可讓真理去遷就事實。（至於學與術的五點分別，讀者請參閱拙著經濟學原理第一編緒論，第十節）財政術爲應用財政學理的一種智識；舉凡辦理財政的官吏，可以說都是財政術者。財政學之在中國，雖然直到西學東漸之後，纔有人去研究，但是財政術，那的確是在春秋戰國時代已經很發達了；即如管仲之以官山（鐵鑛國營）府海（鹽斤公賣）富齊，商鞅之以開阡陌（劉秉麟在其所著經濟學第三四〇面上說：『田地私產之制，實自秦孝公十二年開阡陌始。所謂開阡陌者，非創造之意。阡陌乃古制，開乃破開之意，即破壞古時阡陌之制，所謂慢其經界者是。』）強秦，都是財政術，而非財政學。以後如漢代桑弘羊之國營一切商業（鹽鐵酒專賣，均輸，和平準，）唐代劉晏之整頓鹽稅（後世就場征稅，緝私，及勸鹽等辦法，可以說都是劉晏所首創的，）楊炎之

創兩稅法（隨資產以制賦，夏輸無過六月，秋輸無過十一月，）宋代王安石之創青苗法，明代張居正之創一條鞭法，及清代士類及其幕僚之管理錢穀等類，也是只有財政術，而沒有財政學。我國從來是把學術兩字連在一起的，又曰『不學無術，』可知術必根據於學，則其術始正，學必借助於術，則其學始切乎事實，學術兼重，並行而不相悖，調和而能參照，則得之矣。

第四節 財政學在社會科學中的地位

要知道財政學在社會科學中的地位，請先一論科學的分類。大概人類所有一切的科學可以分做三大類。就是（一）純粹理論的科學（sciences of pure reason or conceptional sciences）如名學或邏輯（logic）及數學（mathematics），（包括簿記學 bookkeeping，會計學 accounting，和統計學 statistics 等在內）等是；（二）自然或物質或形而下的科學（natural or physical sciences）如物理學，化學，生物學，心理學，地質學，天文學，氣象學等是；（三）社會或人事，或精神，或形而上的科學（social or human or metaphysical sciences）如社會學，政治學，經濟學，歷史學，法律學，倫理學，教育學等是。而財政學是一種介乎政治學與經濟學二者之間的一種社會科學。我們研究財政的時候，常常牽連到政治組織，憲法，和行政法上去，這就是財政學不能與政治學脫離關係的明證。況且財政學研究的對象是政府的慾望和其滿足此慾望的方法；所以財政學為政治學的一部份之理由，更是顯而易見的。我們研究財政的時候，更常常牽連到國民經濟的生產，消費，分配，金融，物價等等的事實和原理上去，這又是財政學不能脫離經濟學而完全獨樹一幟的明證，因為公經濟與私經濟的關係，實在是太密切了。

這樣看來，財政學內有一部份的材料是屬於政治學的，還有一部份的材料是屬於經濟學的。有些人以為牠是經濟學的一種輔助科學(a supplementary science to economics)，然而也有人以為牠是政治學的一種輔助科學(a supplementary science to political science)。不過輔助科學是於其獨立性並不妨礙的，因為牠是有牠的特別研究範圍和獨立的需要啦。至於財政學到底是經濟學的輔助科學，還是政治學的輔助科學，那是要看研究者的特別注重的地方而定的。有些人特別注重公共經費論及預決算制度和金庫制度等關於財務立法和行政的研究，那末他們可以說『財政學是政治學的一種輔助科學。』反之，有些人特別注重公共收入論及公債論或公共信用論等關於籌募款項方面的研究，那末他們可以說『財政學是經濟學的一種輔助科學。』總而言之，我們可以放心的說『財政學是介乎政治學與經濟學之間的一種獨立社會科學。』

第五節 財政學與其他社會科學的關係

一、財政學與經濟學的關係 財政學既是經濟學的一部份，那末二者關係的密切，當然是自明之理。不過從學術發達史一方面講起來，財政學實在還是經濟學的先驅呢！這個道理，一來因為是經濟學的先驅如重商主義，計臣學派，和重農主義是無不注重財政的，尤以計臣學派為然；二來因為是經濟學鼻祖斯密亞丹的名著原富論之所以能完成，實在還應當歸功於斯氏早年之講授『警察兵備及稅收』(police, arms, and revenue)的一個學程。這樣，可知是先有財政學而後纔有經濟學的，並不是先有經濟學而後始有財政學的。不過經濟學是『後來居上』，『後生可畏』而牠的父親或先驅，倒反屈居下風了。

至於學理上財政學與經濟學的關係，那當然是更爲密切：即如（一）財政學內的歲出論或公共經費論是必須合乎經濟學上消費論的原理原則的；（二）租稅制度是必須合乎生產論的原理原則的；（三）租稅的轉嫁論是必須參酌價格論和分配論的原則的；（四）公債或公共信用論是必須合乎一般信用論及貨幣銀行論的原理原則的；（五）公業論是必須合乎經濟政策和獨占論原則的。

美國賽力格孟教授謂經濟學是私人與私人間的價值科學（science of value between individuals as such），而財政學是私人與政府或國家間的價值科學（science of value between individuals on the one hand and the government or state on the other）。由此更可見二者性質之相類似和其關係的密切了。

二、財政學與政治學的關係 財政學既然是政治學的一部份，那末二者間關係的密切，當然也是自明之理。不過著者此處還可以再補充幾句：就是（一）欲明白中央政府與地方政府間的財政關係，就不可不明白憲法及行政法；（二）欲達到財政運用的目的，就不得不知會計法規；（三）欲知道經費支出之正常與否，就不得不訴之於政治學及國家學上的結論；（四）欲完備財政的組織，就不得不注意政治的組織和時代的精神。

三、財政學與歷史學的關係 財政學與政治學既有關係，而政治學又與歷史學有關係，因爲『歷史是政治學之母，而政治學是歷史之果』（History is the root of political science, and political science is the fruit of history），所以財政學是間接與政治學有關係了。況且財政又有財政史，財政學亦有財政學史，而研究財政學的方法中，又有所謂歷史比較法。這些事實，都是證明財政學與歷史學有密切的關係。

四、財政學與社會學的關係 社會學可以說是一切社會科學的總論，而財政學既是介乎為社會科學之一的經濟學與政治學二者之間的一種社會科學，所以財政學之不能脫離社會學的影響，這是很明顯的。況且所謂社會學 (sociology) 者，就是研究人類社會的起源，發達，變遷，及人類的生活現象的一種學問；舉凡經濟政治等學所討論及之者無不概括的羅而致之，而尤着眼於社會經濟問題如分配問題，經濟制度改善問題，及社會政策等（如社會改造家 social reformist 之主張用賦稅的方法直接平均人們的財富或增加一國的人口，用支出慈善費，感化費，教育費，文化費等多多於無產階級身上的方法去間接減低社會貧富階級的懸殊。）這些又都是財政學與社會學，發生關係的明證。

五、財政學與法律學的關係 法律學本來又是政治學的一個分枝，財政學既與政治學有密切的關係，那末自然也要與法律學發生關係的；而各種法律如憲法，行政法，財政法，會計法，預算法，審計法等等，是在在與財政發生不解緣的。即如美國憲法禁止出口稅，所以美國中央政府的關稅收入是只有進口稅而無出口稅的。

六、財政學與倫理學的關係 財政學與倫理學的關係也是很明顯的；假如一個政府的財政設施，無論支出或收入，是違反人民的倫理觀念的，如支出多多用在資產階級，收入多多取諸無產階級，甚或發行公家彩票，那末這種政府的生命是不會久長的。此外如寓禁於征的種種租稅，實在也可以說是根據於倫理學的。

第六節 財政學與理論科學的關係

一、財政學與論理學或名學的關係 論理學或名學 (Logic) 是一種精確推理嚴格思想的科學，是無論什

麼科學要利用牠的，那末財政學之與牠有關係，當然是不言可喻了。其實研究一切科學的方法，統統是脫不了論理學的窠臼的。

二、財政學與統計學的關係 所謂統計學就是以多數事實用算式來比較的一種科學。財政學上理論一方面，是與各種社會科學發生關係；而其數字的一方面，則與統計學發生關係。預決算上數字之大且繁，若無統計以駕馭之，則當其事者必無所措手足。而且財政學上的原理原則，有時實有賴於統計去發現之或證明之，以決定大策。（如租稅之有轉嫁與否，可用物價統計以知之。）

三、財政學與簿記會計的關係 財政學與二者發生關係，就可以官廳簿記或官廳會計而知之。

第七節 財政學的分部

概括的講起來，財政學可以分做二大部：即（一）收入論，（二）支出論。不過仔細的講起來，收入論還可以分爲二論：就是（一）現在收入論，（二）將來或預提收入（anticipatory revenue）論；而二論又各有（一）收入的自身論；（二）收入的立法論，（三）收入的行政論。支出論亦可分爲二論：就是（一）現在支出論，（二）過去支出論；而二論又各有（一）支出的自身論，（二）支出的立法論，（三）支出的行政論。如果我們再把這分得太複雜的事實歸納綜合起來，那末可以把現在收入自身論作爲一論，叫做（一）收入論或歲入論；把現在支出自身論作爲一論，叫做（二）支出論或歲出論或公共經費論；把預提收入自身論和過去支出自身論併爲一論，叫做（三）公債論或收支適合論；把現在收入的立法論與行政論，預提收入的立法論與行政論，現在支出的立法論與

行政論，過去支出的立法論與行政論，併爲一論，叫做（四）預決算論或財務行政秩序論。至地方財政論，著者却以爲可以不必在財政學總論內另立一編，因爲地方財政論，實在就是小範圍的財政學，其原理原則，實在與大範圍的財政學沒有什麼分別。學者正可著專書以討論之，似不必附於財政學原理或總論也。

財政學的分部爲四，既如上述，但是牠們的立論或編輯順序究應如何耶？大概重實際收入的英美財政學家多先論收入或歲入論，尤其是租稅論；重民權與法理的法國財政學家多先論預決算論或財務行政秩序論。我國陳啟修氏亦曰：『我因中國財政之困竭，由於其形式的內容之不良者，或反較由於其實質的不良者爲多，又因財政監督之制度，本非中國人所習慣，故以爲從輸入財政思想及救治不良財政兩方面言之，俱應先述形式的財政學。故以財務行政論冠首，而次之以經費論，收入論，及收支適合論，最後則附述聯邦財政及地方財政論。』（財政學總論，面 30-31）

陳氏的主張固然是言之成理，但是著者以爲中國人對於支出論或歲出論的常識的缺乏，或反較對於預決算論或財務行政論的常識的缺乏，還要厲害些；所以著者以爲在現在的中國講財政學，似必須先討論支出論或歲出論，次預決算論或財務行政秩序論，次收入論或歲入論，最後爲公債論。

第八節 財政學的研究方法

財政學的研究方法，大別之可分爲二，其一即演繹法（deductive method），嚴幾道氏譯爲外籀，即由一般的原則去論斷個別事實的一種科學方法。其二即歸納法（inductive method），嚴氏譯爲內籀，即由個別事實去尋

求一般原則的一種科學方法。二者推論之方向雖完全相反，然實互相爲用且互爲因果者也。演繹法必須先之以歸納法，而歸納法亦必須殿之以演繹法，演繹法是科學方法之最終目標，但是若不經過嚴密的歸納法，則演繹法必至流爲杜撰的，武斷的，反事實的，就是反科學的。歸納法是真理或原則未找到以前的一種不得已的辦法，如果歸納法的目的不在求真理，以便日後可以用演繹法，那末其弊必至於支離滅裂，勞而無功。所以真正的科學方法是要把二法混用的或參用的，萬不可有所偏愛，去其一而不用，亦不可留其一而專用的；二法是互助的，不是互排的，演繹能補救歸納法的勞而無功的弊病，而歸納法亦能補救演繹法的武斷杜撰的毛病。歸納法又可以分做三種：其一就是試驗法或實驗法（*experimental method*），自然科學者常用之，財政學對於此法大致是不適用的，因爲人類的行爲（包括一切經濟行爲在內）往往是不肯受人家的試驗的；其二就是歷史比較法（*Method of historical comparison*），此法社會科學者用之者甚多，而自然科學者用之者甚少，抑亦無採用之可能；其三就是統計法（*statistical method*），此法近代社會科學者用之者特多，而自然科學者亦間有用之者。大概最近的趨勢告訴我們，不知統計法者，必不足與語社會科學的研討，亦不足與語財政學之研討。

第五章 財政學發達史略

財政學的發達史，說起來是很複雜而繁多的。在經濟學尙未誕生的時候，歷來中外哲學家的經濟思想，十之八九是討論財政或公家經濟的，或公家經濟與私人經濟的關係的，本書的目的是在乎研究財政學的一般原理，並不是要專門研究財政學史，所以對於財政學的史的發展，祇能約略述其大概如下。

第一節 中國財政學發達史略

我國財政思想之首先發現的，當推土地單一稅制(a system of single tax on land)，也就是三代井田制或公田制時代，政府向人民所抽的貢(夏)助(殷)徹(周)等什一之租。其次當推勸諭論或預算論，即禮記王制篇之所謂『以三十年之通制國用，三年耕必有一年之食，九年耕必有三年之食，』又謂『制國用必於歲之杪，五穀既登，然後制國用，量入以爲出，喪祭用不足曰暴，有餘曰浩，國無九年之蓄曰不足，無六年之蓄曰急，無三年之蓄曰國非其國』者是。又其次當推會計論，胡鈞氏在其所著中國財政史第二二三頁上云：

會計爲國家之要政。會計制度，中國之發明爲最古。夏禹成賦中邦，南巡狩而至大越，登茅山而朝諸侯，乃大會計，更名其山曰會稽。周禮掌財用而言歲終則會者凡十（周官司會，掌國之官府郊野縣鄙之百物財用，凡在書契版圖者之貳，以逆羣吏者之治，而聽其會計，以參互考日成，以月要考月成，以歲會考歲成，旬計日成，月計日，月要，歲計曰歲會。）漢之上計（按漢初蕭何收天下圖籍，知張倉善算，令以列侯居相府領郡國上計，）亦周

官遺意也。然而周室頒爵祿之制，諸侯惡其害己，而皆去其籍。漢宣帝時，郡國務爲欺謾以避其課，上計要政，成爲具文（漢宣帝黃龍元年正月下詔曰：方今天下少事，而民多貧，盜賊不畢，其故安在。上計簿具文而已，務爲欺謾而避其課。令御史察計簿，疑非實者案之，使真僞無相亂。）唐宋以來，偶有紀錄，如唐李吉甫元和國計簿，宋丁謂錄景德，皇祐，治平，熙寧四書，網羅一時出納，蘇轍著元祐會計錄，明汪鯨著大明會計錄類要十二卷，張學顏著萬曆會計錄四十三卷。而其書均不傳，可見者惟蘇子由收支民賦諸序而已。清雍正以前，歲出歲入，備列於東華錄。每年之末，乾隆以後，但列民數穀數，關於財政者削之，謂非當事者惡其害己，故爲混淆，其誰信之。而一般官吏不重會計，亦於茲可見矣。

至於中國財政學說之比較的最蓬勃時期，當推春秋戰國時代，秦漢以後財政之發展，都逃不了牠們的窠臼。據胡鈞氏的意思，他以爲（中國財政史，頁四一——四三）

中國（財政）學說之歷史，道儒法墨，互競其勢力。道家祖述黃帝，恍於史官所記成敗存亡禍福之迹，秉要執本，清虛以自守，卑弱以自持，舉國家之職務而悉弛之，故視財政爲社會之蠹，兩晉南北朝財政之紛亂，猶其餘毒。其他儒法墨三家，互爲體用，故國家財政得各方面之進步，非倖致也。茲約舉學說之有價值於財政史，而爲今世新學說之先聲者，以見其概焉。

（一）曰節用。節用之說，墨家之要義，儒家亦常稱之。墨家之學出於夏，大禹菲飲食，惡衣服，卑宮室，墨子節用之說所從出。墨子有節用，非樂，非攻三篇，其云「聖人爲政一國，一國可倍也。大之爲政天下，天下可倍也。其倍

之，非外取地也，去其無，足以倍之。聖王爲政，其發民興事，使民用財也，無不加用而爲者。是故用財不費，民德不勞，其興利多矣。」云云，深有合於近世財政學說減少支出無異增加收入之理。孔與墨異者甚多，獨此財政節用之說則相符合。孔子曰：道千乘之國節用。又曰：禮與其奢也寧儉。殆千古治國者不易之要道也。

(二)曰生財 儒者生財之道，一準於義。所謂義者，合國家財政社會經濟一貫以求之也。記曰：生財有大道，生之者衆，食之者寡，爲之者疾，用之者舒，則財恆足。呂氏釋之曰：國無游民，則生者衆；朝無佞位，則食者寡；不奪農時，則爲之疾；量入爲出，則用之舒。此四者理財之要目，治平之至理，由之則治，違之則亂。而其消極方面之訓曰：畜馬乘不察於雞豚，伐冰之家不畜牛羊，百乘之家不畜聚斂之臣，與其有聚斂之臣，寧有盜臣。此無他，不以利爲利，以義爲利也。故三代之政，但求生財，不求聚財，生財爲義，聚財爲利，儒家辨別極嚴，後世暴君污吏，猶得少戢其惡行者，儒術之效也。

(三)曰輕重 輕重爲法家之術，與儒者生財之道，殊塗而同歸。周初，太公立九府圖法以通財貨。管仲相桓公，遵其術以通輕重之權，曰：歲有凶穰，故穀有貴賤；令有緩急，故物有輕重；物多則賤，寡則貴；散則輕，聚則重；人君視國之羨不足而御財物，視物之輕重而禦之準，故貴賤可調，而君得其利；古之理財，未有不通其術者。此供求相應之理，國與民相劑之法，而輒近經濟學分配之精義也。後世帝王不察，僅以平準、均輸、平糶、倉儲等單簡之術馭之，襲其皮毛，徒事枝節，無補於世變，深可惜已。

(四)曰均稅 賦稅均平，社會經濟之要旨，財政之原則也。孔子曰：不患寡而患不均，均無貧。周禮太宰以九

式均節財用。三代理財，最重均平，其對於賦稅之學理，以爲什一者天下之中正，堯舜之道也。欲重於此者則大桀，小桀，欲輕於此者則大貉，小貉。儒家取民之制，其行於土地單稅也如此。管子之法，惟官山海，謹正鹽筴，因山鐵之利，量其重，計其贏，民得其十，君得其三，雜之以輕重，守之以高下。法家取民之制，專行於鹽鐵之利如此。儒家注重農業，法家注重工商，故此種單簡之稅制，各有特長，各有系統，要皆以使民得其平爲歸。漢桓寬記御史大夫（卽桑弘羊）與賢良文學辨論之詞，實以代表此兩方面之主義。爾後稅制混淆，而均稅之精神亦寢失。

以上是胡氏的意思而爲著者所贊同的。著者以爲春秋戰國時代儒家的財政學說還有一個特點，這就是（五）輕賦論。卽如論語所載『季氏富於周公，而求也爲之聚斂而附益之。子曰：求非吾徒也，小子鳴鼓而攻之可也。』是孔子主張輕賦之意溢於言表。孟子對於租稅論，一則曰『省刑罰，薄稅斂。』再則曰『求也爲季氏宰，無能改於其德，而賦粟倍他日；孔子曰：求非我徒也，小子鳴鼓而攻之可也；由此觀之，君不行仁政而富之，皆棄於孔子者也。』三則曰：『易其田疇，薄其稅斂，民可使富也。食之以時，用之以禮，財不可勝用也。』四則曰：『有布縷之征，粟米之征，力役之征；君子用其一，緩其二；而民有殍；用其三，而父子離。』又曰：『我能爲君辟土地，充府庫，今之所謂良臣，古之所謂民賊也。』又曰：『是故賢君必恭儉禮下，取於民有制。』諸如此類，無往不是表示其主張薄賦的思想。又大學曰：『與其有聚斂之臣，寧有盜臣。』那當然也是贊成薄賦的。至儒家講財政之注重國民經濟則可以論語上『百姓足，君孰與不足；百姓不足，君孰與足』的數語來代表之。

至租稅須以能力或所得來做標準的學說，子輿氏主張尤其激烈，其言曰：

夏后氏五十而貢，殷人七十而助，周人百畝而徹；其實皆什一也。徹者徹也，助者藉也。龍子曰：治地莫善於助，莫不善於貢；貢者校數歲之中以爲常，樂歲粒米狼戾，多取之而不爲虐，則寡取之；凶年糞其田而不足，則必取盈焉。爲民父母，使民盼盼然，將終歲勤動，不得以養其父母，又稱貸而益之，使老弱轉乎溝壑，惡在其爲民父母也。

（孟子滕文公上）

至於管仲之官業論或鹽鐵業國營論，至漢武帝時而其說更大昌，東郭咸陽以大煮鹽進，孔僅以大冶進，桑弘羊本賈人子以計算用事。此三人中以桑弘羊爲尤能發揮國營商業政策或公家專利政策。管子祇主張官山府海之國營鹽鐵政策，弘羊則並酒亦由國家專賣，不許私人販賣；弘羊不但主張國家須專賣鹽鐵酒三種重要商品，而且主張其餘一切無論何種商品，國家與私人皆可自由經營，政府雖不壟斷，但是有種種策略去抑制私商，使之無大利可獲，結果是利權大半操於國家之手，以上以利國，下以利民。弘羊所採的國營商業政策，大致可以分做兩層，就是（一）均輸，與（二）平準：前者所以調劑空間上物價之不平，後者兼以調劑時間上物價之不平。弘羊起先單用均輸，後來兼用平準。（參閱國立北京大學社會科學季刊第四卷第一二號合刊，朱希祖著『漢桑弘羊之經濟政策』頁一三三——一六四。）

至唐承弘羊專賣及國營商業的政策者則有劉晏。『劉晏字士安，曹州南華人。……代宗時爲京兆尹，戶部侍郎，領度支，鹽鐵，轉運，鑄錢，租庸使等職。其時承安（祿山）史（思明）亂後，天下戶口什亡八九，州縣多爲藩鎮所據，貢賦不入，朝廷府庫耗竭。中國多故，戎狄每歲犯邊，所在宿重兵，其費不貲，皆倚賴於晏。晏有精力，多機智，變通有

無，曲盡其妙。常以厚直募善走者，置遞相望，覘報四方物價，雖遠者不數日皆達，食貨輕重之權，悉在其掌握，國家獲利，而天下無甚貴甚賤之憂。晏以爲辦集衆務，在於得人，故必擇通敏精悍廉勤之士而用之。……其句檢簿書，出納錢穀，事雖至細，必委之士類，吏惟書符牒，不得輕出一言。其屬官雖居數千里外，奉教令如在目前，無敢欺給。權貴屬以親故，晏以應之，俸給多少，遷次緩急，皆如其志，然無得親其事。其場院要劇之官，必盡一時之選。……晏又以爲戶口滋多，則賦稅自廣，故其理財，常以養民爲先。……由是民得安業，戶口蕃息。晏始爲轉運時，天下見戶不過二百萬，其季年乃三百萬。……其初財賦歲入不過四百萬緡，季年乃千餘萬緡。晏專用榷鹽法充軍國之用，以爲官多則民擾，故但於出鹽之鄉，置官收鹽，轉鬻於商，任其所之。其去鹽鄉遠者，轉官鹽於彼貯之，或商絕鹽貴則減價鬻之，謂之常平鹽。官獲其利，而民不乏食。其始江淮鹽利不過四十萬緡，季年乃六百萬緡，由是國用足而民不困弊。』（胡鈞：中國財政史，頁一四五——六）

至於租稅行政之改革，唐時則有楊炎之創行兩稅法，蓋自代宗時，人戶流離，版籍喪失，租庸調之法已不可復行，乃不得不以田畝而定稅，隨資產以制賦，而斂以夏秋，夏輸無過六月，秋輸無過十一月；明萬歷時則有張居正之創行一條鞭法。胡氏云：『德宗建中元年，楊炎爲相，作兩稅法。其法，夏輸無過六月，秋輸無過十一月，置兩稅使以總之。凡百役之費，先度其數而賦於人，量出制入。戶無主客，以見居爲簿。人無丁中（唐制民始生爲黃，四歲爲小，十六爲中，二十一爲丁，六十爲老），以貧富爲差，不居處而行商者，在所州縣稅三十之一，度所取與居者，均使無僥利，其租庸雜役悉省，而丁額不廢，其田畝之稅，以大歷十四年墾田之數爲定而均收之。遣黜陟使按諸道丁產等級，免鰥

寡惻獨不濟者，敢加斂以枉法論。吾人審其遺法，其利有五：一曰稅制簡單……二曰合於租稅以貧富爲公平之原則……三曰合於租稅普及之原則……四曰以貨幣納稅……五曰因出制入以爲稅則……」（中國財政史頁一五一——三）至於一條鞭之制，『其法，總括一州縣之賦役，量地計丁，同輸於官；一歲之役，官爲僉募；力差，則計其工食之費，量爲增減；銀差，則計其交納之費，加以贈耗；凡額辦、派辦、京庫、歲需，與存留供億諸費，以及土貢方物，悉併爲一條，皆計畝徵銀，折辦於官，故謂之一條鞭。』（胡鈞：中國財政史，頁二四七——八）

兩稅法（卽今之所謂上忙下忙）與一條鞭的良法美意，自滿清到現在，無不奉行惟謹。滿清時代除士類的幕僚，研究其所謂『兵刑錢穀』的財政術外，財政學幾毫無足述。民國以來，留學習財政學回國者多，始稍稍受西洋財政思想之影響而注意財政學的研討了。

第二節 泰西財政學發達史略

泰西各國的財政學術，其導源當然也是甚古，卽如希臘羅馬等古國，都是很注重財政的。大概泰西財政術的登峯造極，當推德國的計臣學派的官房術（*cameralism*）；而泰西財政學之創立及集大成，亦當推德國的經典學派的新舊財政學說。茲請把泰西各國財政學發達史略述之如下。

一、在上古及中古時代 在上古時代泰西財政思想之表現者，有希臘的一位學者石拿風（*Xenophon*）之論雅典的收入（*The Revenues of Athens*）及羅馬的歷史家太錫脫斯（*Tacitus*）和舒通尼斯（*Suetonius*）之論當時羅馬的租稅。在中古時代泰西財政思想之表現者，有煩瑣學派（*scholasticism*）的巨子多麥斯阿奎那

斯 (Thomas Aquinas) 及拜曲拉治 (Petrarch) (1117—1174) 之主張君主在平時應恃私經濟收入，即采邑收入來維持其地位，在戰時則可以徵收租稅來補貼戰費。

二、在初近世(十四五世紀)的意大利共和國 自從十字軍(1096—1270)以後，意大利的工商業漸興，於是各共和國的財政措施亦大改觀，即如財產稅 (property tax) 是舉行了，消費稅 (consumption tax) 是創設了，而市公債 (municipal debts) 亦發行了。當時佛勞郎斯 (Florence) 共和國因為急需解決各種財政問題，尤其是租稅的累進 (progressive taxation) 問題，所以就產生兩位對累進課稅極注意的著作家：其一叫做拍爾米愛里 (Palmieri) (1405—1475)，其二叫做句西阿狄尼 (Guicciardini) (1483—1540) 而同時那拍爾斯王國 (Kingdom of Naples) 亦產生一位對於財政很有興趣的兵士兼政治家，名叫弟阿梅達卡拉發 (Diomedea Carafa)。卡拉發當時著了一本關於行政或政治的書，其中有四分之一的地位是專門討論財政的或君主應如何管理稅收的。卡拉發之討論財政問題比從前無論誰何為詳細：他對於收入部份的意見，是大致與阿奎那斯及拜曲拉治一樣的，就是君主的支出，在平時須靠私經濟收入來維持，在戰時始可徵收租稅；他對於支出的分類，以為是可以分為(一)國防費，(二)君主維持費(或政府維持費)，及(三)不測費或意外費 (contingencies) 等三種的。他對於收支均衡論是主張歲入須超過歲出的，是主張節約主義的，積帑以預防不測的。他對於租稅是主張安穩與正確的。他對於收支帳目是主張嚴格紀載和審查的。他又不時在書本上警告君主應當覺悟民富即君富的道理，此則完全與中國古時的財政哲理「百姓足，君孰與不足；百姓不足，君孰與

足。』相符合了。

三、在初近世(十六七八世紀)的法國君主時代亦即法國財政學的草創時期(Formative period) 在這個時期內,法國的封建制度崩潰了,君主政體興起了,公共經費膨脹起來了,采邑廢止了,貨幣出現了,工商業興盛了,對外戰爭亦頻仍了,新大陸亦發現了,於是政治問題與財政問題也就紛至沓來了,尤其是財政問題。如加稅也,勒借也,或強迫公債也,劣幣也等等問題都是的。在此種政治財政的環境之下,法國在十六世紀就產生了一位學者名叫約翰波唐(Jean Bodin) (一五三〇——一五九六)。波唐在一五七六年著了一本關於政治哲學的書叫做共和六書(Les six livres de la république) 其第六書是專門討論政治財政問題的,尤其一國財政的妥善管理問題。他以為財政是一國的神經(the nerves of the state),其管理的妥善是最重要不過的。他以為要財政的妥善管理,有三個要素是不可忽略的:其一就是以正當的方法去獲得收入,如官產收入,關稅收入(他以為此係最古,最普遍,並最公平的一種收入)及直接稅收入等;其二就是以誠實及有利的方式去支出收入,他以為(一)支出的分類是可以分做王室經費,軍餉,廉俸,救卹經費,國防經費(包括砲臺經費),道路經費,重修城市經費,修橋經費,造船經費,土木(指修築官署等而言)經費,及教育經費等的,他又(二)反對種種公款的靡費,並(三)主張每年有公款收支的決算報告;其三就是應有積帑以備不測之需如戰費等,因為他是不主張舉債的,尤其是有利息的公債。

當十七世紀之末十八世紀之初,法國又有一位學者叫做蒲瓦基爾培(Boisguillebert) 著了二本書,是與

財政很有關係的：其一就是在一六九五年出版的法國瑣記 (*Détail de la France*)，其二就是一七〇七年出版的法國事實 (*Factum en France*)。在這二本書內，他是竭力主張把當時法國的租稅系統簡單化起來的，而且是主張單一地租稅的。

法國在十八世紀的初葉，財政紊亂，民不聊生，於是又有伏旁上將 (*Marshal Vauban*) 者出而研究財政問題。他於行軍的時候，目擊當時法國國民經濟的凋敝，心中甚為痛恨，而歸咎於租稅制度的不公平，所以當征塵既息之後，他就立刻鼓吹改良稅制，並於一七〇七年著一本皇家什一稅 (*Dime royale*) 行世，書中要旨是主張以什一所得稅來替代當時一切害國病民的苛捐雜稅。

四十一年之後——即一七四八年——法國有一位法律學者孟德斯鳩 (*Montesquieu*) (一六八九——一七五五) 著了一本法意 (*The Spirit of Laws*)，其第十三編論及租稅與公債，並主張累進稅率，於後人財政思想的進展亦有相當的影響。

再過十年——即一七五八年——法國的重農學派 (*Physiocrats*) 鼻祖凱耐 (*François Quesnay*) (一六九四——一七七四) 著了一本經濟圖表 (*Economic Table*)，主張土地單一稅及政費減少論，並反對包稅制度，以包辦租稅者 (*tax-farmers*) 之剝削民衆之故。氏又以為土地單一稅的稅率以土地收益七分之二為最適宜。至專營商業的國家，氏以為可以徵收關稅，產銷稅，及人頭稅。

繼凱耐而起為重農學派的重要角色者則有過耐 (*Jourdain*) (一七一二——一七五九)，米拉婆 (*Mira-*

beau) (一七一五——一七八九) 杜邦達耐莫 (Du Pont de Nemours) (一七三九——一八一七) 及屠哥 (Turgot) (一七二七——一七八一) 及勒曲拉斯恩 (Levasseur) (一七二八——一七八二) 等。米氏在一七六〇年著了一本書叫做租稅論 (Théorie de l'impôt), 主張財政系統應以地租稅為中心, 以灶戶稅, 家屋稅, 及人頭稅等為補助; 雖在實際上地租稅的收入反較補助稅為少, 但是米氏在理論上仍以之為稅收的中心。屠氏是一位實行家, 他為政二十月, 除祛阻礙工商的苛稅二十三種, 又罷免繁重的強迫築路稅 (corvée), 結果是國帑變虧欠為盈餘, 真不愧為重農學派中的理財能手。

勒氏在一七七〇年著了一本書叫做間接稅的影響 (Les effets de l'impôt indirect), 在一七七九年又著了一本書叫做省租稅行政的改革 (De l'Administration provinciale de la réforme de l'impôt); 氏以為稅收系統應以地租稅為中心, 而以關稅為副助收入, 因為他知道專恃地租稅, 財政必無辦法也。

一八〇三年法國有一位私淑英國斯密亞丹的學者叫做賽傑皮 (J. B. Say) 著了一本書叫做政治經濟學, 於財富之消費編中討論公家的歲出, 歲入, 及公債。

四、在初近世 (十七八世紀) 的德國君主時代, 亦即德國財政學的草創時期。德國當十七八世紀之際, 有許多大學教授和政府官吏, 大家煞費苦心的去研究財政術, 其結果就產生了計臣學派或官房學 (cameralism or cameral science including all branches of knowledge needed for the proper administration of the possessions of the prince)。官房學派是祖述波唐而能獨立者, 他們的出發點是一個謹慎節儉的行政官,

要想發達一國的富源以便充足其君主的內帑者。『官房學或內帑學者，由今日學術之分科觀之，蓋包含私經濟經營學（農林礦業等），產業行政學，國民經濟學，及財政學四者之學科，而以增加國庫之富爲目的者也。』（陳啓修著：財政學總論，緒論，頁三六——三七。）

官房學也就是德國的重商主義（mercantilism），因爲其所採取的方法雖不同，而其所抱的富國強兵的宗旨則一也。德國的財政學，以後就是從官房學脫胎過來的。官房學派以時代及主張之不同，還可以分做新舊兩派，茲約略述之如下。

甲、舊官房學派 舊官房學派以增加國庫爲目的，而以增加國富爲手段。其代表爲

（一）阿白來黑脫（Obrecht）（一五四七——一六一七）阿氏著有遺書一本，叫做（*secreta politica*），提倡財政改革，並主張設置非常準備金。

（二）波聶支（Bonitz）波氏主張君主的收入須以土地的進益爲主。租稅不宜重視，而公債及特權收入增加的趨勢，尤爲彼所反對。

（三）俾梭爾達（Christoph Besold）（一五七七——一六三八）俾氏在其著作內，反對特權收入（如彩票及專賣等收入）的擴張及公債的屢次舉行；承認國王有課稅權，人民有租稅承諾權及經費監督權；並謂間接稅優於直接稅，出口稅優於進口稅，因出口稅係外人負擔之故。

（四）克勞克（Klock）（一五八三——一六五五）克氏在一六三四年和一六五一年著有二書：前書贊

成民會協贊的制度，後書態度忽變，贊成君主專制政治，此殆環境所使然。氏在後書第一編，敘述世界的財政史；在第二編，詳論特權收入，租稅收入，及公債收入。他對於租稅的性質，課稅權，及徵稅的原則等都有甚深湛的研究；後來德國的財政學者斯坦恩 (Stein) 謂租稅論的創立者當推克氏，而不是斯密亞丹 (Adam Smith) 也。

(五) 賽良道夫 (von Seckendorff) (一六二六——一六九二) 德國在三十年戰役 (The Thirty Years' War) 之後，舊內帑學派大盛，當時該派代表的學者當推賽氏。賽氏於一六五五年所著的一本書叫做 Tentscher Fürstenstat，為當時財政學的權威者。幾有一世紀之久，雖然其內容是大抵討論官產官業論的。

乙、新官房學派 舊官房學派的着重點在國庫或皇室收入的增加，新官房學派的着重點則並分於國庫與國富；換句話說，國庫與國富或財政學與國民經濟學為新官房學派的二翼，既不似舊官房學派之偏重國庫或財政學，亦不似重農學派與正統學派之偏重國富或國民經濟學；我們還可以換句話說，新官房學是從君主私人的財政學到國民全體的財政學的一塊過路石。茲把新官房學派的二位代表的學說約略述之如左：

(一) 尤斯底 (J. H. G. von Justi) (一七〇二——一七七二) 尤氏為代表普魯士的新官房學派，其學說的出發點，似多為腓特烈 (Frederik the Great) 大王的財政政策辯護。他在一七五五年，出版國家經濟學 (Staatswirtschaft)；在一七六二年，出版租稅及歲出論 (Abhandlung von den Steuern und Abgaben)；在一七六八年，出版財政學體系 (System des Finanzwesens nach vernünftigen Grundsätzen)。一如波唐，他也把財政分為三部，就是(一)收入，(二)支出，和(三)非常事變或不測經費之應付。一如其他舊官房學派，

他也以官產收入爲國王經費來源之大宗，而以租稅收入爲次要。不過他對於租稅的研究，如租稅的分類，租稅的原則，租稅的經濟的和政治的影響等等問題，比當時任何財政學者來得湛深。他竭力指斥舊官房學派專務增加君主的收入而不管國民經濟的何若之不當。對於歲出，他以爲軍費或國防費只少應佔全部歲出百分之五十。對於不測經費的籌措，他是主張平時積蓄非常準備金的，而同時對於公債，則亦謂不妨斟酌舉行。他對於租稅，主張應以公平，經濟，方便，不妨礙國民經濟等爲原則，故以關稅，地稅，及營業稅等爲最優良之稅。

(二)宋能非爾斯 (Sonnenfels) (一七三二——一八一七) 宋氏爲代表奧大利的新官房學派，其學說似較從前任何官房學派爲進步，此亦後來居上，時勢使然，並無足奇。氏在一七六三年著一本書，叫做警察商業和財政原理 (Grundsätze der Polizei, Handlung, und Finanz)，甚爲當時學者所推重，在奧國各大學用作教科書者，爲時幾及一世紀，其內容之有價值，及其學說之風行一時，可想而知。氏雖承認國王可恃官產及特權爲財政收入的一部份，但是已一反從前官房學派的議論，而主張租稅當爲財政政策的重心；而租稅應立在國民經濟之上，與之發生極密切的關係，所以應當普及，公平，而不妨害稅源。至非常準備金，他是竭力反對的，因爲足以妨礙貨幣的流通及國民經濟的發展。

五、在十七八世紀的英國，亦即英國財政學的草創時代，法人波唐的共和六書在一六〇六年由英人譯爲英文，但是當時英人之注意財政者極少，所以對於該譯本亦很少人去注意。直至一六六二年，始有威廉配對爵士 (Sir William Petty) 者出而著書來討論財政問題。該書叫做租稅及捐輸論 (Treatise of Taxes and

Contributions)。配氏把君主的收入分爲（一）租稅收入（氏主張產銷稅，以其分配公平，）及（二）官產收入（氏以爲官產收入不如租稅收入之優良）兩種；把君主的支出分爲（一）國防費，（二）行政費，（三）宗教費，（四）教育費，（五）救卹費，及（六）土木費六種。

二年之後——即一六六四年——英國又有一位重商主義的學者叫做孟多麥斯(Thomas Mun)著了一本書叫做國外貿易富國論 (England's Treasure by Foreign Trade)，其中有三短章是討論財政問題的或公家收入問題的。

英國自從一六九〇年之後，公家支出激增，債臺高築，於是討論財政問題者，所在多有；有的主張普通消費稅，有的主張奢侈稅，有的主張土地單一稅，有的主張家宅稅，有的主張一般財產稅，有的主張混合稅，真可謂極盡光怪陸離之奇觀；但是可惜這種討論租稅問題的文字，都是小冊子式的時令品，而不是有組織有系統的財政文學。

一七五二年，修姆旦維達 (David Hume) 寫了一本書叫做政治論文集 (Political Discourses)，其中有兩篇論文是專門研究財政的：其一叫做租稅論 (On Taxes)，其二叫做公債論或公家信用論 (On Public Credits)。在租稅論內修氏是主張抽收消費稅的，尤其是奢侈品的消費稅；他又以爲消費稅是最良好的租稅。

一七六七年，斯刁華脫傑姆斯 (James Stuart) 著了一本書叫做政治經濟原理的研究 (Inquiry into the Principles of Political Economy)，其中有兩章是專門討論公債及租稅的。

一七七六年，英國經典派或正統派經濟學的鼻祖斯密亞丹出版了一本空前啟後的名著，叫做國富的性質

及原因之研究 (An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations) 該書共分五編：第一編討論勞力生產力改進的原因及其生產品的分配；第二編討論資本的性質，積集，和利用；第三編討論各國國富之不同的進展；第四編討論重商主義的政治經濟學和重農主義的政治經濟學；第五編討論君主或國家的收入 (The Revenue of the Sovereign or Commonwealth)。該書不但是經濟學鼻祖，恐怕也是財政學鼻祖；此後經典學派的經濟學教科書都把財政學作為經濟學的一部份或最後的一編，可以說都是受了斯氏學說的影響的。斯氏的經濟學說是反對重商主義的干涉論而主張自由放任政策的，所以他的支出論是主張節用論的。他對於稅制是反對重農學派的單一地租稅而主張抽取地租稅，利潤及利息稅，工資稅，及貨物稅或消費稅等。他對於公債持一種反對的態度，以為公債是害多而利少的。他對於官產是以為應該變賣以償還公債或出售與人民去經營的。他對於租稅徵收的原則是以為（一）第一須公平，（二）第二須確定，（三）第三須方便，（四）第四須省費或經濟的。

一八一七年英國又有一位經濟學者叫做呂嘉圖但維達 (David Ricardo) (1772—1822) 著了一本書叫做政治經濟學與租稅 (On the Principles of Political Economy and Taxation)；該書的租稅部份，以轉嫁論 (shifting of taxation) 為最出色，如地租稅不能轉嫁，資本利潤稅可以轉嫁，房屋稅亦必間接轉嫁於房東，原料稅轉嫁於消費者等等是也。呂氏對於宅地稅及遺產稅反對甚力，此則時勢使之然也。

一八二一年英國又有一位經濟學者叫做米爾傑姆斯 (James Mill) (1773—1826) 著了

一本書叫做政治經濟學概論 (Elements of Political Economy)，其中財富之消費章內論及租稅。

上述泰西財政學的草創時代，（即法國的重農學派，德國的官房學派，和英國的正統學派，）是有三個時代的背景的；就是（一）第一政治改革或民主主義漸行露面，（二）第二思想改革或文藝之復興，（三）第三經濟改革或產業的革命；而財政學也就應運而興起了。不過財政學之欲脫離經濟學的懷抱而獨立，則尚有所待也。

六、在十九世紀初中葉的德國，亦即財政學成爲一種獨立的科學時代。在十九世紀的初中葉，英國正統學派的自由主義經濟學和財政學已輸入德國，與其固有的官房學相和合：前者以內容見長，後者以形式見長，形式與內容兼備，於是財政學始得離開經濟學而獨自成立一種科學。原來當時德國環境之利於財政學之獨立者，約有四端：就是

（一）官房學派對於國家的觀念，本來是屬於積極的，所以對於包括國民經濟及社會政策的財政思想是很容易發達的，所以正統學派附屬於經濟學的財政編，在德國逐漸演化而爲離開經濟學的獨立財政學了。

（二）官房學內的非財政部份如私經濟經營學，產業行政學，及國民經濟學等，因爲受了正統學派思想輸入的影響，逐漸脫離官房學而他去，而留下來財政部份的官房學遂演化而爲獨立的財政學了。

（三）當拿破崙破崙戰爭終結之後，歐洲各國的歲出租稅，與公債都逐年遞增，於是乃不得不謀財政學理上的解決，於是而財政學始有脫離經濟學而獨自成一科學的可能與必要。

（四）當十九世紀中葉，歐洲的立憲或民主政體漸漸的佔勢力（如一八四八年的革命，）因之公家財政

就不得不相當的公開起來，因之當時學者對於財政問題的研究，頓生濃厚的興趣，因之財政學的獨立性亦頓時增加許多。

當十九世紀中葉財政學在德國成爲獨立科學的時候，我們可以稱之爲舊財政學或官僚政治的國家的財政學 (Die Finanzwissenschaft des deutschen Beamtenstaats) 亦即官吏的財政學，因爲德國舊財政學的目標與官房學全盛時無異，在乎養成良好的財務行政官吏。

茲請先把德國在十九世紀初葉於財政學準備獨立有功的學者及其著作，略述如下。

(一)以財政學爲經濟學的一部份的學者，其代表爲

甲、坐屯 (Graf Soden) (一七五四——一八三一) 彼於一八〇五年著了一本書叫做國民經濟學 (Die National-Ökonomie)，於一八一二又著一書叫做國民經濟學原理下的財政學 (Staatsfinanzwirtschaft nach den Grundsätzen der Nationalökonomie)。

乙、羅次 (T. F. F. Lotz) 彼於一八二二年著了一本書叫做政治經濟學 (Handbuch der Staatswirtschaftslehre)。

丙、波力次 (Pöhlitz) 彼於一八二三年著了一本書叫做現代政治經濟學 (Die Staatswirtschaften im Lichte unserer Zeit)。

(二)以財政學爲獨立的科學的學者，其代表爲

甲、紐福姆 (Stock von Neuforn) 彼於一八〇七年著了一本書叫做財政學全書 (Vollständiges Handbuch der Finanzwissenschaft) 此書對於當時的德國財政狀況的描寫，可謂盡致。

乙、貝爾 (Behr) 彼於一八一八年著了一本書叫做財政學 (Die Lehre von der Wirtschaft des States)。

丙、茄考白 (Ludwig von Jacob) (一七五九——一八二七) 彼於一八二二年著了一本書叫做財政學 (Die Staatsfinanzwissenschaft)。

丁、福爾達 (von Fulda) (一七七七——一八四七) 彼於一八二七年著了一本書叫做財政學 (Handbuch der Finanzwissenschaft)。

戊、馬爾曲斯 (Freiherr von Malchus) (一七七〇——一八四〇) 他著了一本書叫做財政學與財務行政 (Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung)，自來把財務行政論放在財政學中，當推馬氏為第一人。馬氏所最為注重者為租稅論；其對於財務行政論，則分為(一)財務行政的組織，(二)國家經費，(三)財政監督，(四)金庫制度，及(五)財政官廳及財政官。氏以財務行政官而兼充大學財政學教授，宜其理論與事實並重也。

己、罷脫 (Barth) 氏於一八四三年著了一本書叫做財政學講義或演講集 (Vorlesungen über Finanzwissenschaft)。

庚松恩 (Johanes Schön) 氏於一八三二年著了一本書叫做財政原理沿革的批評 (Grundsätze der Finanz, eine kritische Entwicklung)。

德國在此財政學獨立準備時代，以租稅論鳴於時者，則有

(一) 克龍克 (Kröncke) (一七七一一一八四三) 氏於一八〇四年著了一本書叫做租稅之性質及影響的研究 (Das Steuerwesen nach seiner Natur und seiner Wirkungen untersucht) 於一八一〇年著了一本書叫做租稅法規全書 (Ausführliche Anleitung zur Regulierung der Steuer)。

(二) 力拍斯 (Lips) 氏在一八一二年著了一本書叫做唯一真實的單一稅論 (Über die allein wahre und einzige Steuer) 主張抽取一般所得稅，為該稅之最初鼓吹者。

(三) 莫爾哈達 (Murhard) (一七八一一一八六三) 氏在一八三四年著了一本書叫做課稅的理論和政策 (Theorie und Politik der Besteuerung) 主張一般所得稅及一次地租稅 (a lump sum land rent tax once for all)。

(四) 西句 (Seeger) 氏於一八一一年著了一本書叫做最良稅制論 (Versuch des vorzüglichsten Abgaben-System)。

(五) 克雷末 (Kremer) 氏於一八二一年著了一本書叫做租稅論的陳述 (Darstellung des Steuerwesens)。

(六)克雷爾 (Krehl) 氏於一八一六年著一本書叫做國家權利和國家經濟原則下的稅制 (Das

Steuersystem nach den Grundsätzen des Staatsrechts und der Staatswirtschaft) 於一八一九年著

一本書叫做租稅學形成的材料 (Beiträge zur Bildung der Steuerwissenschaft)。

德國舊財政學時代或財政學獨立之後(包括自一八三二年起至一八七〇年止。一八三二年前上溯至一八〇〇年的三十餘年間,可以說是德國財政學的獨立準備時代)的代表學者及其著作,請約略述之如下。

(一)勞亨利 (Karl Heinrich Rau) (一七九二——一八七〇) 勞氏為德國把財政學造成一種獨立科學的唯一功臣:他在一八三二年著了一本書叫做政治經濟學教科書 (Lehrbuch der politischen Ökonomie) 該書第一卷為經濟學原理 (Grundsätze der Volkswirtschaftslehre) 第二卷為經濟政策原理

Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik mit anhaltender Rücksicht auf bestehende Staatseinrichtungen) 而第三卷即為財政學原理 (Grundsätze der Finanzwissenschaft)。

勞氏對於財政學的特別貢獻,就是在於把官房學派的舊財政學說與正統學派的新財政理論,融會貫通起來,打成一片研究。他對於財政學的內容,可說是分為五編:第一編為緒論,述財政學的性質與職分,財政學與他種科學的關係,和財政學史;第二編為經費論;第三編為收入論;第四編為收支關係論;第五編為財務行政論。

(二)伯及斯 (Carl Julius Bergius) (一八〇四——一八七一) 伯氏於一八六五年著了一本書叫做

財政學原理 (特別注重普魯士的財政) (Grundsätze der Finanzwissenschaft mit besonderer Bezie-

lung auf den preussischen Staat) 其理論頗似英國的米爾約翰 (John Stuart Mill)。米爾約翰爲英國經典學派或正統學派之集大成者或最後之解釋者；他於一八四八年著了一本書叫做政治經濟學原理 (Principles of Political Economy with Some of their Applications to Social Philosophy)；該書第五編叫做政府的影響 (On the Influence of Government) 該編的內容雖間及政府的社會政策，但是其大部份可以說是完全關於財政的，尤其是租稅論爲特別詳細。

(三) 恩拍芬巴哈 (Karl Unpfenbach) (一八三二——一九〇七) 恩氏於一八五九年著了一本書叫做財政學教科書 (Lehrbuch der Finanzwissenschaft) 其內容較勞氏的著作更爲進步。

(四) 羅修 (Wilhelm Roscher) (一八一七——一八九四) 羅氏在一八八六年出版了一本書叫做國民經濟學的系統 (System der Volkswirtschaft) 其第四編就是財政學 (Finanzwissenschaft) 以歷史法見稱。

在此舊財政學時代，德國財政學者之以一部份財政學見稱者，則有一八二九年耐白紐斯 (Friedrich Nebenius) (一七八四——一八五七) 的公債論 (Der öffentliche Kredit) 一八四〇年好夫門 (F. G. Hoffmann) (一七六五——一八四七) 的租稅論 (Die Lehr von den Steuern) 一八六五年好克 (Karl Freiherr v. Hock) 的租稅與公債論 (Die öffentliche Abgaben und Schulden) 一八六六年拍否 (Eduard Pfeiffer) 的國家收入論 (歷史的、批評的、和統計的) (Die Staatseinnahmen, Geschichte, Kritik und

Statistik) 一八四二年拍力衛子 (Prittwitz) 的租稅及關稅的理論 (Theorie der Steuern und Zölle) 一八四九年呂台爾 (Riedel) 的普魯士的官有土地、礦產、冶鐵廠和鹽場 (Die Domänen und Gruben, Hütten und Salinen des preussischen States) 及其他學者所著關於租稅的沿革史及組織史或立法史 (Historische Entwicklung der Steuerverfassung) 多種。

七、在十九世紀末葉的德國，亦即財政學發達的時代或新財政學時代。十九世紀末葉為德國財政學的大成時代。原來當時環境之適於財政學的發達者，約有多端。其一為資本主義之成熟和帝國主義的形成，因之與民族主義或國家主義有密切關係的財政學，亦隨之而發達。其二為勞資衝突或階級鬭爭的結果，自由主義的經濟學一變而為社會主義或福利主義的經濟學，因之財政學亦得隨經濟思想的變遷而改變，由自由主義的消極財政學一變而為福利主義（或社會主義或至少為改良主義）的積極財政學。其三為自來的法治主義逐漸蛻變為化育主義，於是財政學遂亦不得不跟着國家社會政策的變遷而變遷了。其四為自一八七一年之後，德國及其他歐洲各國對於財政制度及租稅系統多所改革，當此種改革實行之際，必先有種種意見的發表和討論，因之財政學得於此種種財政問題與理論的對象中間，獲得通共的要素與統一的智識，而其內容遂大發達而特發達，大豐富而特豐富，舉凡租稅論，公債論，官產論，財務法論，財務行政論等，無不大臻完備，與前二時期，迥乎不同。

至德國大成時代的財政學或新財政學的特色，約有下列諸點：

(一) 此時代的德國財政學者公認財政學為社會科學中之一，或全體國家學的一部份，與一般社會現象，

不可須臾分離。財政學上的原理原則，必須與其他社會科學的原理原則不相抵觸或衝突；既與官房學派之僅注意於國庫者（官房學派以爲學問以外的事物與學問是毫無關係的，學問是在技術上自己獨立的，因把學問與社會上和經濟上其他問題的密切關係，全然置之不理）大不相同，亦與舊財政學派或正統財政學派之僅僅討論國民經濟或經濟原理者（因正統學派的財政學者，專務於把經濟學理適用於財政問題，對於實際的政策及財政的要求，均不遑顧及）顯然有異。

（二）此時代的德國財政學者，多以根本的財政原理原則爲重，不僅以羅列財政事實爲滿足。而財政的原理原則，亦欲求其能適用於一般的社會現象，而不以僅能適用於一部份的社會現象爲滿足。（例如從社會進化，社會政策，及國家論等等根本觀念，來確定財政原則是。）

（三）此時代的德國財政學者多注重社會政策，以財政學爲實行社會政策的一種工具。

（四）此時代的德國財政學者多側重歷史的及比較的研究法，因之其財政學也着實帶有比較財政學的色彩。

（五）此時代的德國財政學者，於國家財政論之外，因地方財政日形重要，乃兼及地方財政論，另闢一編，附於財政學之末。

（六）此時代的德國財政學者多重視財政法及財務行政方法的研究，即比較諸文明國各種財政立法，從中抽出其共同要素，來樹立財政的原則。

(七)此時代的德國財政學者多注重不以營利爲目的的公營事業。

至德國大成時代的財政學的代表學者我們可以約略述之如下：

(一)斯泰因(Lorenz von Stein) (一八一五——一八九〇)斯氏在一八六〇年著了一本書叫做財政學教科書 (Lehrbuch der Finanzwissenschaft) 該書竭力主張財政學爲國家學之一主要分科，謂國家學的三分野爲經濟學，行政學，及財政學，而三者之間存有密切的關係和統一的體系。氏把財政學的體系分做兩大部分：其一爲財務立法 (Finanzverfassung) 討論財政法，預算，預算的執行，和會計監督；其二爲財務行政或管理 (Finanzverwaltung) 討論歲計 (此係指關於實行預算的行政技術而言) 歲出，歲入，及國家信用。

(二)瓦格涅 (Adolph Wagner) (一八三五——一九一七)瓦氏在一八七七年著了一本政治經濟學教科書 (Lehr- und Handbuch des politischen Ökonomie) 其第四編就是財政學 (Finanzwissen-schaft) 瓦氏財政學的特點爲：

甲、財政學除研究國家財政之外，更應研究地方（包括聯邦，省，州，及縣市自治團體等在內）的財政。

乙、財政學的出發點應爲強制共同經濟與國民經濟的關係論。

丙、國家目的及其行動的界限是不能勉強劃定的，而是有自然擴大範圍的趨勢的。

丁、財政設施應以社會政策爲南針，即如租稅不應只以應付支出爲目的，而是應當兼有調劑國民財富及所得分配之不均現象的。

戊、財政學應注重比較，如比較租稅學等是。

(三) 謝富爾 (Albert Schäfer) (一八三一——一九〇三) 謝氏在一八八〇年著了一本書叫做租稅政策的原理和德奧二國未解決的財政問題 (Die Grundsätze der Steuerpolitik und die schwebenden Finanzfragen in Deutschland und Österreich) 在一八九五年又出版了一本書叫做租稅論 (Die Steuern) 謝氏財政思想的特點，在以自然科學的解剖法來分析財政制度，研究財政制度的各部間的互相關聯及其從屬關係之所在。

(四) 紐門 (Neumann) 紐氏於一八七四年著了一本書叫做邦市財政中的累進所得稅 (Die Progressive Einkommensteuer in Staats und Gemeindehaushalt) 於一八七六年著了一本書叫做收益稅論 (Ertragsteuer) 於一八八七年著了一本書叫做租稅論 (Die Steuern) 於一八九六年著了一本書叫做市稅改革，特別注重薩克遜邦的情形 (Die Gemeindesteuerreform mit besonderem Bezage auf sächsische Verhältnisse) 同年又著了一本書叫做所得稅與收益稅或財產稅混合的對人稅 (Die persönlichen Steuern vom Einkommen verbunden mit Ertrags- oder Vermögenssteuer)。

(五) 佛克 (Wilhelm Voelke) (一八二〇——一九〇六) 佛氏於一八六六年著了一本書叫做不列顛帝國的租稅史 (Geschichte der Steuern des Britischen Reichs) 於一八八七年著了一本書叫做賦稅論的歷史的和倫理的觀察 (Die Abgaben, Auflagen und die Steuer vom Standpunkte der Geschicht)

ehite und der Sittlichkeit)於一八九四年又著了一本書叫做財政學大綱(Grundzüge der Finanzwissenschaft)。

第三節 最近的中外財政學參考書籍

最近的世界財政文學 (Literature of public finance) 我們可以按照國界來擇要羅列之如下：

一、德國

(一) 愛培格著財政學(Eheberg: Finanzwissenschaft)該書本為一八八二年愛氏對於意大利財政學家柯塞(Cossa)所著的財政學綱要(primi elementi di scienze delle finanze)第三版的譯本。但每次再版，都加入許多譯者自己的意見，卒成為譯者自己獨立的著述。該書在一九二一年已十七版，德國財政學教科書流行之廣，殆無有出其右者。該書我國已有傅英偉君譯本。

(二) 薩克斯(E. Sax)著的理論財政學的基礎智識(Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft)。(一八八七年維也納出版。)

(三) 孔恩(Gustav Cohn)著的財政學系統(System der Finanzwissenschaft)。(一八八九年出版。)該書美國有譯本。

(四) 華爾句(Karl Walker)所著的財政學(Finanzwissenschaft)。(一八八八年出版。)

(五) 開自爾(Josef Kaizl)所著的財政學(Finanzwissenschaft)。(一九〇〇年出版。)

(六) 孔拉德 (Jonrad) 所著的財政學研究綱要 (Grundriss zum Studium der Finanzwissenschaft) (一九〇〇年出版, 一九一九年七版) 該書初僅大綱, 後來增訂結果, 變為洋洋巨著, 亦為德國財政學教科書之流通最廣者。

(七) 海格爾 (M. v. Heckel) 所著的財政學教科書 (Lehrbuch der Finanzwissenschaft) (一九〇七年出版) 該書為二十世紀德國財政學界的大著作, 係承瓦格涅的衣鉢者。

(八) 婆脫 (van der Borgh) 所著的財政學 (Finanzwissenschaft) (一九〇六年出版)

(九) 阿脫門 (S. P. Altmann) 所著的財政學 (Finanzwissenschaft) (一九一〇年出版)

(十) 拿却姆遜 (Nachinsson) 所著的財政學 (Die Staatswirtschaft) (一九一三年出版)

(十一) 羅次 (W. Lotz) 所著的財政學 (Finanzwissenschaft) (一九一七年出版)

(十二) 福爾次 (Bela Foldes) 所著的財政學 (Finanzwissenschaft) (一九二〇年出版)

(十三) 鐵次加 (Tiszka) 所著的財政學大綱 (Grundzüge der Finanzwissenschaft) (一九二〇年出版)

(十四) 松恩培格 (Schönberg) 所編政治經濟學叢書 (Handbuch der Politischenökonomie) 的第三

卷財政學。

二、意大利

(一) 柯塞所著的財政學綱要（一九〇一年八版，初版在一八七六年。）

(二) 加來里(Garelli)所著的財政學 (*Scienza delle finanze*)（一八八八年出版。）

(三) 加耐瓦里(Carnevali)所著的財政學（一九一〇年二版。）

(四) 福勞拉(Flora)所著的財政學教科書 (*Manuale della scienza delle finanze*)（一九一七年

五版。）

(五) 格拉姜尼(Graziani)所著的財政學 (*Istituzioni di Scienza delle Finanze*)（一八九七年出版。）

(六) 尼低(Nitti)所著的財政學 (*Scienza delle finanze*)（一九一二年四版。）

(七) 考斯當低尼(Costantini)所著的財政學與財政術教科書（一九一一年出版。）

(八) 愛腦第(Finaudi)所著的財政學（一九一六年三版。）

(九) 呂那拿(Rignano)所著的遺產稅的社會意義 (*Socialismo in Accordo colla Dottrina Econo-*

mica Liberaro Una Riforma Socialista del Diritto Successorio)

三、法國。

(一) 力洛波樓(Leroy-Beaulieu)所著的財政學 (*Traité de la Science des Finances*)（一八七七年年初版，一九一二年八版。）

(二) 斯多姆 (R. Stourm) 所著的財政學 (一八九〇年出版) 預算論 (Le budget, son histoire et son mécanisme) (一九〇〇年五版) 租稅的一般系統論 (Système généraux d'impôts) (一九〇五年二版))

(三) 波卡與耶士 (Boucard et Jaze) 所著的財政學要素 (Elements de la science des finances) (一九〇一年二版))

(四) 耶士 (G. Jaze) 所著的財政學與法國財政立法綱要 (Cours élémentaire de la science des finances et de la législation financière française) (一九一二年五版))

(五) 阿立克斯 (Edgard Allix) 所著的財政學與財政立法提要 (一九〇七年出版))

(六) 格呂夫 (Greef) 所著的政治經濟學與財政學 (L'Economie publique et la science des finances) (一九一一年二版))

四、英國。

(一) 白斯太白爾 (C. F. Bastable) 所著的財政學 (Public Finance) (一八九三年出版, 現已三版))

(二) 哥克爾遜 (Nicholson) 所著政治經濟學原理第五編)

(三) 達爾頓 (Hugh Dalton) 所著財政學原理 (Principles of Public Finance) (一九二二年出版, 現已五版))

- (四) 勞勃生夫人 (Mrs. Robinson) 所著的財政學。
- (五) 斯坦拍 (Sir Josiah Stamp) 所著的租稅的根本原則 (Fundamental Principle of Taxation)。
- (六) 畢古 (Pigou) 所著的財政學。
- (七) 西拉斯 (Shirras) 所著的財政學 (Science of Public Finance)。
- (八) 好白生 (J. A. Hobson) 所著的新國家的租稅 (Taxation in the New State)。

五、美國。

- (一) 亞當士 (H. C. Adams) 所著的公債論 (一八八九年出版) 和財政學 (The Science of Finance) (一八九八年出版)。
- (二) 但尼爾斯 (Daniels) 所著的財政學綱要 (一八九九年出版)。
- (三) 卜洛克 (Bullock) 所編的財政學選讀 (Selected Readings in Public Finance)。
- (四) 卜來恩 (Plehn) 所著的財政學入門 (一八九六年出版, 現已五版)。
- (五) 亨透 (Hunter) 所著的財政學大綱 (一九二一年出版)。
- (六) 魯次 (Lutz) 所著的財政學。
- (七) 賽力格孟 (Seligman) 所著的累進稅的理論與事實 (Progressive Taxation in Theory and Practice) (一九〇八年二版,)租稅的轉嫁與歸着論 (Shifting and Incidence of Taxation) (一八九

九年出版，現已四版，）所得稅論，租稅論文集（一八九五年出版，現已十版）（Essays on Taxation）。

（八）海格（Haig）所著的超過利潤稅（Excess Profits Tax）與法國的歐戰後財政（The Public Finances of Post War Finance）。

（九）韋羅貝等所著的大不列顛的財務行政（Financial Administration of Great Britain）。

（十）任生（Jensen）所著的財政問題（Problems of Public Finance）。

（十一）費斯克（H. E. Fiske）所著的英國財政，法國財政。

六、日本。（似尚未脫離翻譯時代。）

（一）田尻稻次郎 財政與金融。

（二）宇都宮鼎 財政學 最新財政學綱要。

（三）小川鄉太郎 財政學 公債論 租稅總論 地方財政論 社會問題與財政。

（四）堀江歸一 最新財政學。

（五）小林丑二郎 財政學提要。

（六）大內兵衛 財政學講義。

（七）高野岩三郎 財政原論。

（八）阿部賢一 財政學。

七、中國。（完全沒有脫離翻譯時代。）

(一) 賈士毅 民國財政史 關稅與國權。

(二) 楊汝梅 民國財政論。

(三) 胡鈞 中國財政史。

(四) 劉秉麟譯 亞當士財政學大綱。

(五) 陳與年譯 公債論（日本田中氏原著。）

(六) 薩孟武譯 租稅總論（日本小川鄉太郎原著。）

(七) 何崧齡譯 財政總論（日本小川鄉太郎原著。）

(八) 甘浩澤史維煥合譯 社會問題與財政（日本小川鄉太郎原著。）

(九) 姚大中譯 地方財政學（日本小川鄉太郎原著。）

(十) 衛挺生 財政改造 中國今日之財政。

(十一) 李權時 中國稅制論 各國遺產稅史略 遺產稅問題 國地財政劃分問題 (Central and

Local Finance in China) 現行商稅。

(十二) 吳貫因 中國預算制度芻議。

(十三) 壽景偉 財政學 (Democracy and Finance in China)。

(十四) 金國珍 都市財政論。

(十五) 金國寶 英國所得稅論。

(十六) 傅英偉譯 財政學 (德國愛培格原著)。

(十七) 施復亮譯 新財政學 (日本阿部賢一著)。

空白页

第二編 歲出論（一名支出論或公共經費論）

第一章 歲出及歲出論的意義和其重要

第一節 歲出的意義

歲出就是公共經費，英文叫做 (public expenditure)，德文叫做 (öffentliche Ausgaben)，法文叫做 (dépense publique)。著者嫌『公共』二字之太含混，而『公共經費』的意義實在是僅指『公家』或『政府』的支出而言，故擬改用『歲出』二字來替代之；好在『歲出』二字在中國古書上是常見的，而其意義似亦僅限於公家或政府的每歲支出。著者以爲中國有了這樣簡單明瞭的好名詞而棄置不用，實在是很可惜的；況且『公共經費』這個名詞是直譯英文或德法文而來的，終覺牠是土俗得很，不如『歲出』二字之簡單明瞭而文雅。

名既正了，然則歲出的意義到底是什麼呢？歲出就是任何一個政府或政治團體的以貨幣數額來表顯的實質的或經濟的種種需要。爲什麼歲出是必定要拿貨幣數額來表示呢？這是因爲我們現在的經濟社會，是一個貨幣及信用的社會，一切財貨及勞務是都可以，而也是都應該，拿貨幣單位來表示牠們所包含的一般相同的性質 (common characteristic) 的，以便計算，統計，及比較。以經濟的眼光看來，萬有不齊的財貨及勞務的共同特性，只有價值 (value) 或效用；而現代的價值標準或碼尺就是貨幣，所以包羅各色各樣的財貨及勞務的歲出，是必

須以共同的碼尺或計算標準來表示的。財貨或勞務的價值之以貨幣單位表現者，就叫做價格，而所謂歲出者，亦不過是一個政府在一年度內應支付的各種價格的總和耳。以貨幣單位來表示歲出，較之上中古時代之以赤踝蹠的度量衡或物件單位（如米若干石，粟若干斛，綢若干疋，緞若干碼，芻秣若干擔，墨若干錠，筆若干枝，紙若干令，肉若干斤，魚若干尾，馬若干匹，牛若干頭等等）來計算歲出者，真確得多多矣。近世政府的收支，大致均以貨幣出之，所以『財政』二字也着實含有『金融』二字的，即英語之所謂（money matters）是。所以近世的財政，當然是先假定貨幣經濟的存在。

第二節 政府的慾望的性質及其滿足的方法

政府的慾望雖為數甚夥，但是概括起來，不外兩大類：其一就是政府要財貨（包括不動產如土地房產等，動產如公署的生財傢具等，及商品如食料服裝和文具等），來處理公務；其二就是政府要人工或勞務來完盡職責並施行政策。

滿足第一類慾望的方法，大約有三：（一）強佔或強買或完全充公，如逆產充公等是，此法在革命時代可以偶一為之，和平時代，究不足為訓；（二）勸令人民盡義務的供給財貨於政府，如以房產無費的租給公家或以衣服食物送給革命將士以資慰勞等是，此法終要人民出於自願纔好，否則，如出於政府的勒令，那就與第一種充公的方法差不多了；（三）向人民購買，這是文明政府最普通的滿足第一類慾望的方法。購買就要購買力或貨幣，於是政府就要設法籌經費了。

滿足第二類慾望的方法，大約也有三種：（一）強迫勞務，（二）義務勞務，和（三）有給勞務。茲把三種方法的例證及其優點和劣點約略述之如下。

一、強迫勞務 (compulsory service)。

（一）強迫勞務的例證。

甲 英美各國人民有陪審 (jury service)，協助捕盜，救火，及掃雪等的義務。（英國習慣法。）

乙 法國的強迫路工 (corvée) 及中國古時的徭役，現在的拉夫，和最近鐵道部擬建築國道徵用民工。該部徵工的通則，大約如下：

第一條 全國國道之建築，得依本通則徵用民工。

第二條 凡國道路線所經過各縣及其鄰縣，其居民（男性）自十八歲以上，五十歲以下者，均有被徵建築國道之義務。上項男丁，如屬一戶，僅有一丁，恃以謀一家之生活者，經證明後，准予免徵。

第三條 徵用民工，應於農暇時期舉行之。

第四條 被徵民工，僅給伙食，得折發現金。其辦法以專則定之。在災荒時期，徵用民工，應并給其往來期內之伙食。遇必要時，應供給徵工之住所。

第五條 徵工工作之分配，應以平均負責為原則。事前由直接主辦機關，將應築國道劃分工段，指定各市鎮鄉，分段擔任。每段工作完竣，經主辦機關驗收後，即為擔任該段市鎮鄉居民被徵義務完了時期。

第六條 一切工作用具，除特種工具由公家預備外，普通工具，由民工自備。

第七條 被徵人民，不願應徵者，應照繳兩倍工價，其數目以專則定之。

（『註』工價與伙食不同，應為同樣工作之備金。）

第八條 應徵民工，如有因公疾病受傷或死亡，應酌給醫藥，收埋，撫恤等費。

第九條 凡應徵民工，有工作勤奮，或不法行為者，得由各縣長分別獎懲。

第十條 凡徵工應一個月內佈告，並須預先勸導宣傳。

第十一條 徵工事務，由直接主辦機關，會同縣政府辦理之。

第十二條 各地方官紳，因辦理徵工，有勞績或營私舞弊者，由國道主管機關，分別呈請獎懲。

第十三條 各省建築國道，徵用民工時，應依照本通則規定施行專則辦理之。

第十四條 本通則如有未盡事宜，由鐵道部呈准行政院修改之。

第十五條 本通則自公佈日施行。

丙 法德意日等國的徵兵制 (conscription)。我國最近南京立法院亦有『兵役法原則建議案』的通過，其要點如下：

第一條 中華民國茲本中國國民黨政綱對內政策第七項將現時募兵制度改為徵兵制度之決定，特定兵役法原則。

第二條 中華民國之男子，均有服兵役之義務，分現役、預備役、後備役、國民兵役四種。（甲）現役，在營訓練；（乙）預備役，現役期滿，退伍在鄉，平時定期應訓練召集，戰時聽候動員召集；（丙）後備役，預備役期滿者，任務與預備役同；（丁）國民兵役，凡男子在十八歲以上四十五歲以下，曾服前各項兵役期滿及未服該各項兵役者，均為國民兵役。戰時以臨時召集會召集之，平時亦得施以訓練。凡地方所辦之保衛團，除適用國民兵役之規定外，並得按其素質及教練之程度，受與預備役後備役同等之動員召集。

第三條 有左列各條情事之一者，對於兵役義務，得分別緩役或免役：（甲）緩役，（一）現任學校教員者；（二）現在學校肄業者；（三）現任公務員者；（乙）免役，（一）家無次丁者；（二）有殘廢者；（三）心神喪失或精神耗弱者。

第四條 全國按陸軍之配置，劃定為若干師區。每師區內，按其所屬步兵團數，劃分團區，（旅在師內不設區，）每團區設置團區司令部。團區司令部隸屬於師司令部，掌理左列事項：（甲）新兵徵募事項；（乙）在鄉軍人之召集及管理事項；（丙）國民軍事教育事項；（丁）其他屬於動員準備之實施事項。

第五條 兵役事務由軍政部協同內政部辦理之。各地方官署與自治機關關於兵役事務，均有與師區團區協同辦理之責。其權限及事務，由內政部及軍政部定之。

第六條 新兵之徵募：（一）步兵徵募，以其本團區內為原則，本團區不足時，依師命令於本師區內之他團區徵募之，又在本師區內不足時，則依軍政部之命令於他師區徵募之，師屬各特種兵，在本師區內之

各團區徵募之；(二)海軍新兵，依行政院之分配在各師區徵募之；(三)空軍及陸軍，不屬於師之各特種兵，均依軍政部之分配，在各師區徵募之。

第七條 新兵入營以在每年十月上旬為原則，其應募時應具備左列各項經檢驗合格者，方准入營：(一)本區土著者，(二)年齡在二十歲以上二十五歲以下者，(三)體格強壯精神健全無疾病及不良嗜好者，(四)未受刑事處分及未褫奪公權者，(五)有確實之保證人者。

第八條 關於在鄉軍人之規定：(一)軍人除服現役者外，均稱為在鄉軍人；(二)在鄉軍人均受師區團區之管理；(三)在鄉軍人之軍籍以所屬區定之，但其現時不在所屬區內者，則受所在區之管理；(四)在鄉軍人住所別所之移徙及十日以上之旅行，均須以其離開及到着，報告於所屬區或所在區或分管兵役事務之自治機關。

(二)強迫勞務的優點。

甲 各種建設事業，得以輕而易舉。(此係指徵工築路而言。)

乙 國有武備，邊防鞏固。(此係指徵兵而言。)

丙 訓練國民的體育及服從心或紀律。(此也係指徵兵而言。)

(三)強迫勞務的劣點。

甲 違反人類的自由意志。

乙 浪費青年的寶貴生產能力。（此係專指徵兵而言。）

二、義務勞務 (free or gratuitous service)

(一) 義務勞務的例證。

甲 美國的小城市的市長是無給的，又地方上的治安裁官 (justices of peace) 也是無給的；又美國商部 (department of commerce) 前數年由部長胡佛 (Herbert Hoover) (胡氏現已做大總統了) 聘全國各項著名專家數百名為顧問，每年名譽俸金一元，這實在也是澈底的義務勞務，聞係仿照歐戰時美國遠征隊的成例云。

乙 一九一二年以前的英國不加入內閣的國會議員 (private member) 是無給的，又地方上的治安判官及被選官吏與立法機關的議員也是無給的。

丙 瑞士共和國所有被選的官吏是都無給的。

丁 中國國民政府之無給的聘請專家參與各種會議等。

(二) 義務勞務的優點。

甲 免除政府機關服務人員之商業化，因為做官沒有報酬，那末做官的人自然不以營業看待官位了。

乙 免除政界或政黨的入主出奴的分贓制度 (spoil system)，因為做官無利可圖，那末自然更談不到分贓了，簡直是無贓可分啦。

(二)義務勞務的劣點。

甲 當事人因為沒有報酬，所以就沒有恆心，並且不願久於其位 (no constancy and persistency)。
乙 當事人因為沒有報酬，所以凡事抱一種敷衍的態度，毫不負責任 (no responsibility)。
丙 因為當事人沒有恆心，不久於職，而且敷衍塞責，所以萬不會有熟練之技幹練之能的 (no training)。

丁 因為當事人沒有報酬，所以只有富人能够從政，能够做官，能够做議員；於是就造成富人政治 (plutocracy) 的局面，大大不利於民主主義或民權主義的開展。所以一九一一年英國工黨就主張議員應有歲費，庶幾工人出身的議員，可以專心從政，不必分身於奔走衣食的活動。

(四)義務勞務者的各種動機。

甲 滿足名譽慾或令聞慾 (desire for honor and social distinction)。
乙 滿足道義慾或服務慾 (sense of moral obligation and social service)。
丙 滿足創作慾或工作慾 (workmanship instinct)。
丁 借公濟私，直接滿足領袖慾或支配慾 (desire for leadership and supremacy)，間接滿足佔有慾或財富慾 (desire for acquisition and wealth)，如參與城市計劃而得預先販地皮以獲得意外之利是。

三、有給勞務 (paid service)。

(一)有給勞務的例證 太多了，不勝枚數。

(二)有給勞務的優點 有給勞務的優點。可以說就是義務勞務的劣點的反面，換言之，就是

甲 有給勞務的當事人，是有恆心的，能久於其任的。

乙 有給勞務的當事人，是肯負起責任來辦事的。

丙 有給勞務的當事人，大概是有熟練的技能和辦事的效率的。

丁 有給勞務的當事人，是不論家境貧富都可以做的。

(三)有給勞務的劣點 一如有給勞務的優點為義務勞務的劣點的反面，所以有給勞務的劣點就是義

務勞務的優點的反面；就是

甲 有給勞務易致政界商業化，使從政者多抱『升官發財』的腐化思想。

乙 有給勞務易使分贓制度侵入政界及政黨。

不過兩害相權取其輕，兩利相權取其重，仔細比較起來，有給勞務制實在是比義務勞務制高明得多。況且如果政治清明，官方整飭，民衆興起，去監督政府及公僕，那末所謂有給勞務制的兩種害處，自然可以把牠們肅清得乾乾淨淨。

第三節 一國的歲出與其環境的關係

一個國家或一個政府的歲出的性質與多少，是與其環境有密切的關係。現在且以國家為觀察點而討論之。

一國的環境，大致可以分做兩大種：其一是自然的環境，其二是社會的環境。

一、自然環境對於歲出的影響 如英日等海洋國多海軍費，德法俄等大陸國多陸軍費，瑞士四面皆山險故國防費少是。

二、社會環境對於歲出的影響 社會環境又可分為下列數項：

(一) 四境鄰國的強弱 四圍皆弱小和平之鄰國則國防費必省，反之，四圍皆強大好戰之鄰國則國防費必大。

(二) 國際仲裁機關之有無強弱 所謂國際仲裁機關是指國際法庭，國際聯盟會，及非戰公約 (The Anti-War Pact) 等而言。如果這三樣東西統統不存在，那末國際間的軍備競爭，當然是還要更劇烈些，而各國國防費的支出當然是更為浩繁些。現在這三種機關名雖存在，而實則對於排難解紛的事件，亦多有未能盡力處，所以各國終還以為強權即公理，若要維持或獲得正當或不正當的權利，最後一着還不惜訴諸武力。

(三) 國地政府間權限劃分的原則為何 如果國地政府間權限劃分的原則是採集權主義，那末中央政府的歲出數額必大，而地方政府的歲出數額必小；如果是採分權主義，那末中央政府的歲出數額必較小，而地方政府的歲出數額必較大；如果是採均權主義，那末中央政府的支出數額必又稍大，而地方政府的支出數額必又稍小。

(四) 一國內政修明的程度如何 內政修明，百廢俱舉的國家，其歲出的數額必較大；內政廢弛，百事不舉

的國家，其歲出的數額必較小。

(五) 一國的繁榮程度何若 如果一國的國民是很繁榮的，富足的，那末無論中央政府或地方政府的歲出額是可以大量的，因為民富則國富也；公家為人民謀利益的歲出增多，則人民的財富及繁榮程度又可提高，而公家的歲出又可增加，去為人民謀利益；如是循環不輟，而國運遂日以進。反之，如果一國的國民是萎靡的，貧乏的，那末公家的歲出亦必大受影響，因為民貧則國貧也；公家為人民謀利益的歲出減少，則人民的貧乏及萎靡程度又要更深刻化，而公家的歲出又要大受影響，而為人民謀利益的歲出，又要大為削減，如是循環不已，而國運遂亦日以促。

(六) 一國文化程度的高低 大凡文化程度越高的國家，其公家的歲出額亦越高；公家歲出額越高，則人民的文化程度亦越高；如此循環不已，而國家國民遂日進於文明。反之，文化程度越低的國家，其公家的歲出額亦越低；公家歲出額越低，則人民的文化程度亦越低；如此循環不已，而國家國民遂日趨於下流。

上列兩種事實，美國亞當士教授稱之為『歲出的社會法則』(social law of expenditure)。

(七) 一國人民對於政府職務的社會哲學何若 一國的歲出數額與其國民對於政府職務的社會哲學 (social philosophy of government functions) 也是有密切的關係的。即如英國人民在十九世紀，受了經典學派的自由論或放任論的影響，所以對於政府職務的觀念是消極的，因之其國家的歲出數額亦自不至於十分增加。經典派鼻祖斯密亞丹謂政府的職務只有三種：(一)鞏固國防，(二)維持公道及治安，和(三)興作或

維持特種的土木工程及私人所不願經營的公衆機關或事業如教育等。經典派集大成者米爾約翰於贊成斯氏的主張之外，又大大的反對政府干涉論：以爲（一）干涉，就是強迫，強迫乃是可厭惡的東西，以其足以阻礙人民的智體二育也；（二）干涉，則政府的權力或權威大增，足以造成暴君或暴民之局，則人民個人之自由失矣；（三）干涉論是違反經濟上的分工原則的；（四）政府爲人民謀，不如人民爲自己謀之稱心貼意；（五）干涉論是違反實際教育的原則的。

又如近世德國干涉論及國家社會主義大昌，因之政府的歲出數額自也不得不隨之而激增。雖此二種如冰炭之不相容的社會哲學對於財政各有其利弊，但是按照世界大勢所趨，恐怕人類愈文明，人事關係愈複雜，那末國家不得不出來干涉一下或調劑一下的需要是也。一天緊似一天的。政府干涉，是迫不得已的舉動，那末歲出的增加也是出於迫不得已的了。

第四節 歲出論的意義及其研究方法

歲出論就是財政學的一部份，牠的職務是在於研究或討論任何政府的慾望，需要，或經費支出的種種事實和原則。原來歲出的起因，是在政府之有種種職務；而此種職務的起因，又在政府之有政治的，經濟的，文化的，和社會的政策或目的。所以如果要澈底研究歲出論，那末我們非從此種政策或目的出發不可。但是此種政策或目的，政治學，經濟學，社會學等已經替我們研究好了，我們拿來採用就是了。這樣，所以歲出論的職務，不在鑑別政策，而在分別政府需要的種類，探求各種經費間的關係和影響，並使用歷史比較法及統計法等，去研究關於歲出的經

驗及事實，以期發現歲出之一般原理原則。歲出論之必須用歷史法及統計法者，這是因為其研究的材料大抵為關於歲出的歷史或統計上的事實。

第五節 歲出論的重要

歲出論在財政學上的地位，著者以為是應當佔於首要的。(一)歲出論之於全財政學，猶之消費論之於全經濟學。消費是人類一切經濟活動的目的，而生產不過是一種手段或工具。歲出是政府一切政治活動的目的，而歲入也不過是一種手段或工具。研究目的要緊呢？還是研究手段或工具要緊呢？當然是研究目的比研究手段或工具更要緊。因為如果目的先認不清楚，那末還講什麼手段或工具呢？這可以說是歲出論在財政學的四部應該首先討論的最要緊的理由。(二)再則財政是以量出為入為原則的，所以歲出的決定是必須先於歲入，所以歲出論是也必須先於歲入論的。這是我們研究財政學者應該先從歲出論下手的第二個理由。(三)三則歲入的計劃與其種類的選擇，是必須先取決於歲出的性質和種類的。即如臨時的歲出須以臨時的歲入充之，經常的歲出須以經常的歲入充之，生產的歲出須以公債的收入或預提的收入充之，不生產的歲出須以租稅收入充之。據此，我們又可以知道歲出論的地位是應佔在歲入論之先。這是我們研究財政學者應該先從歲出論下手的第三個理由。(四)至於歲出論之應該先預決算論或財務行政秩序論而討論的理由，也是很明顯的。預算是歲出之始，決算是歲出之終，如果沒有歲出，就無預決算之可言。所以歲出是因，而預決算是果，因之不存，果將焉附。所以歲出論之應該先預決算論而討論，乃是毫無疑義的一件事。這是我們研究財政學者應該先從歲出論下手的第四個理由。

此外陳啓修氏對於歲出論或公共經費論在財政學上的重要，亦有所論列。茲特節錄其意見於下以資參較：

一、經費用途之決定須依經費論上所發見之原則。依前所述，公共財政，本係量出以制入，且其支出之效果又往往屬於無形，故財政上經費之易流於浮濫之弊，殆為必然的傾向。欲救其弊，惟有採用政治的補救法，使一切經費，皆須受預算制度之限制。然欲使議會對於經費之限制，發生適當的效果，而不至徒事紛擾，必須先使一般立法家洞悉於經費之一般的原則，如經費務以振興國民生產力及能平均分配於全體團員為目的等原則。顧此等原則之發見，舍研究公共經費論外，更無他法，故公共經費論斷不可忽。

二、公共團體職分方針之決定，須仰給於公共經費論所得之材料。依上段所述，公共團體之職分之可否是非，本應歸入政治學經濟學及社會學等學科討論。然公共職分之施行，無論在何時何地，皆不能不與公共經費相伴，且因此之故，在事實上往往有本係適當的職分，而因所伴經費過多之故，而變為不適當之職分者。故當決定公共職分時，斷不能不兼顧所伴經費之經驗的事實。顧此種事實非政治學經濟學及社會學等之研究所能知悉，而不能不有賴於公共經費之歷史的及統計的材料，故公共經費論決不可忽。

三、收入計畫須視經費之種類如何而後能定。公共經費中有具有永久的性質者，有僅具有一時的性質者。在財政政策上對於前者須計畫約略同額之永久的收入；對於後者，亦須計畫約略同額之一的收入。蓋依照前述，以經常歲入供經常歲出，以臨時歲入供臨時歲出之原則，固不得不如也。故公共經費論必不可忽。

四、收入之選擇須視經費之性質而異。公共經費之性質，有使用之後更發生收入者，謂之等於生產的投資

之經費；有使用之後，並不更生收入者，謂之等於不生長的投資之經費。前者將來可與公共團體以特別的收益，故其來源當以公債等信用手段為適當，而不可依賴租稅收入。蓋支出之後，既可得特別的收益，儘可移作將來償還之用，不必經過增加租稅等煩重之程序，以自擾也。反是，若後者，在支出之後既不發生收益，則除急遽不可避之時外，務須以普通租稅等收入充之，而不可依賴公債收入，蓋此種經費既一去不復，則與其高築債臺，徒重將來之負累，何如暫忍目前之小痛苦，以求長久之安逸也。依此，可知經費性質一異，則收入之選擇亦不得不異，故公共經費論殊不可忽。

五、負擔之輕重，須依經費之效果而定。各種公共賦課負擔之輕重，雖直接依賦課方法之良否，及各納稅者所有稅源之厚薄而異，然其最後之判斷，實視支出經費之效果如何而決定。何以言之？今譬如有一負擔，當賦課之初，對於當時之民力，縱覺負擔過重，而此後因此種經費支出之結果，一般經濟及富力因之增進，則過重之負擔，或變而為輕微之負擔，亦未可知。此不但理論上如此，即事實上亦往往有之也。故財政學上欲求收入論之完全，必不可不深究公共經費論。（即如上海市區內居民每人每月租稅負擔只有一角八分，而法租界內每人每月的租稅負擔為一元一角二分，公共租界內每人每月的租稅負擔則為一元七角六分；這樣，似乎公共租界的居民以納稅負擔為重了，華界的居民以納稅負擔為輕了；然事實上卻有不然者，則其故可深長思矣。）

六、財政之良否須視經費之能否節約或活用以為斷。財政當局者本與公共團體之利益不相一致，故公共團體之財政，往往有膨脹，無減縮，而入於困難之境。當此之時，苟其所膨脹之經費，係出於不獲已，則施行增稅募債

種種手段，固無不可。若係出於靡費，則不能不或謀節流之法以圖補救，或設法流用經費之細目，移甲就乙，以資彌縫。然通常經費之擴張，由於不獲已者少，而由於靡費者多，故財政之臧否，恆視當局者能否運用節流或活用之法以爲斷，而經費之能否節約或活用，當然屬於經費論之研究，故公共經費論萬不可忽。（陳著財政學總論第二編『公共經費論』第二——四面。）（英國十九世紀中葉及末葉的一位政治家兼理財家，格蘭斯頓（Gladstone）主張各項歲計不許有盈餘，有盈餘者即被流用以彌縫不敷者，也就是這個道理。）

一如經濟學內消費論的注重爲晚近的事實，所以財政學內歲出論的注重亦爲晚近的定論。直至十九世紀末葉還有大名鼎鼎的財政學家如法國的力洛波樓（Paul Leroy-Beaulieu）者，反對歲出論爲財政學的一部哩！他在他的名著財政學上說（一編二章三面）

這種研究（指歲出論）我以為是不屬於財政學的。……國家有慾望，我們的問題並不是要曉得牠們是什麼及牠們應爲什麼，乃是如何能夠豐裕的滿足牠們，同時對於人民要竭力減少他們的損失與犧牲。譬如造屋，主人聘了一位建築工程師董理其事；工程師的職責並不是要研究這所房子是否太大，合不合乎主人的身分或經濟地位，乃是直接進行建築事務，使該房子的成本能夠最輕，而構造能夠最堅固，佈置能夠最方便，式樣能夠最美麗。同樣，一位財政學家雖不妨太息痛恨於國家經費之太膨脹，但是他的真正職務是要指示出一條獲得收入的路，當然同時對於人民的利益是要也有慈悲心腸和公道觀念的。

This kind of inquiry does not in my opinion belong to the science of finance. A state has

wants it does not belong to us at present to know what they are, and what they ought to be, but how it is possible to satisfy them in the amplest manner with the least loss and sacrifice to individuals. If you engage a builder to build you a house, it is not his business to inquire if the building is too large for your income or your social position; what does concern him is to build the house in question with the utmost possible solidity, convenience and beauty, at the lowest cost to the owner. In like manner, a writer in finance can sincerely lament that states spend too much; but his real task lies in showing how a state can obtain supplies while treating the interests of individuals with due tenderness and respecting justice.

第二章 歲出的分類

歲出的分類標準很多，但概括言之，大概可以分做五種：就是（一）歷史的分類，（二）經濟的分類，（三）財政的分類，（四）政治的分類，和（五）混合的分類。茲約略述之如下。

第一節 歲出的歷史分類

歲出的歷史分類法或沿革分類法是英人白斯太白爾（Bastable）所主張的。白氏以爲歲出的分類是應該以各種歲出在歷史上的發現的先後爲標準的。大概世界各國的歲出，其最早發現者爲國防費也就是武力目的費；次之則爲司法治安費，也就是法律目的費；再次之則爲一般行政費和宗教教育費，也可以說是文化目的費；最後則又有農工商業保育費之發現，這也可以說是福利目的費。最近美國賽力格孟教授亦以歲出從消極到積極的作用做標準，把歲出分爲（一）壓迫經費（repressive expenditure），（二）防止經費（preventive expenditure），（三）開發或改善經費（developmental or ameliorative expenditure），和（四）創造或建設經費（creative or constructive expenditure）四大類，其用意似乎與白氏相同；因爲武力的作用大致是在乎壓迫，法律的作用大致是在乎防止，文化的作用大致是在乎開發或改善，而福利的作用大致是在乎創造或建設啦。

第二節 歲出的經濟分類

歲出的經濟分類法，還可以分做五種。（一）其一是以私經濟的分法來分歲出爲必需費（necessary ex-

penditure) 及隨意費 (optional expenditure) 或必需費, 有益費 (useful expenditure) 及奢侈費或裝飾費 (superfluous or ornamental expenditure); 前者是英人米爾約翰的意思, 後者是德人羅修的意思。這個分類法, 似乎太把公經濟的歲出與私經濟的支出看做一律了, 太把公私經濟的性質不分皂白了。

(二) 其二就是以歲出對於人民所產生的經濟利益為標準, 把歲出分爲(甲)專爲人民個人的利益而開支的歲出如國營鐵道, 輪船, 電報, 電話, 郵政, 及市營電車, 自來火, 自來水的營業費等是;(乙)爲全體國民的利益而開支的歲出如國防費, 一般行政費, 教育費, 道路費, 度量衡維持費, 鑄幣費, 外交領事費, 土木費, 及保育農工商費等是;(丙)一半爲全體國民的利益而一半又爲人民個人的利益而開支的歲出如司法費, 專利版權等保護費, 公司註冊行政費等是;和(丁)專爲一部份人民的利益而同時算作爲全體國民的利益而開支的歲出如救卹費, 感化費, 津貼費, 恩給費等是。主張以經濟利益爲歲出分類的標準者, 在德則有孔恩 (Cohn) 氏, 在美則有卜來恩 (Plomin) 氏。讀者可以參閱孔氏著的財政學系統及卜氏著的財政學入門二書也。

(三) 其三就是以歲出所產生的收入爲標準, 把歲出分爲(甲)完全不發生直接收入者如一般行政費及保護費等是;(乙)可以發生間接的收入者如農工商行政費等是;(丙)可以發生一部份的直接收入者如司法費和高等教育費等是;和(丁)可以發生全部份的直接收入, 不但足以彌補支出而且常有盈餘可獲者, 如官營公用事業費, 及各種財政專賣的管理費等是。主張此種歲出分類法者爲英人聶克爾遜 (Nicholson) 教授。

(四) 其四就是以領款人之有無對等代價給與政府爲標準, 把歲出分爲(甲)領款人出有代價的歲出

(purchase prices) 或有償的支出如兵士的薪餉，官吏的俸給，公署營造者的造價等是；(乙)領款人不出代價的歲出 (grants or subsidies) 或無償的支出，如養老恩給金，(就目前講是無償支出，就過去功勞講是有償支出，) 失業保險金，卹貧費，疾病保險金，義務教育費，安全費，及公債利息 (就目前講是無償支出，就過去認募講是有償支出) 等是。主張此種歲出分類法者，為英國少壯經濟學家達爾頓 (Dr. H. Dalton) 博士。達氏之所以有這種主張的緣故，大概是因為世界大戰後英國對於公債利息和失業保險費的支出幾超過全預算額之半。

(五)其五就是以政府的支出為實際的抑名義的為標準，把歲出分為(甲)實際支出 (governmental cost payment) 如行政費 (如一般行政費，保護治安費，產業保育費，衛生費，交通費，慈善感化費，教育費，公用事業費等)，公債利息，和資本支出 (outlays) 或土木費等是；(乙)名義支出 (non-governmental cost payments) 如公債的還本，各部的轉賬支出，和買而又賣的貨物的買價等是。主張此種歲出分類法者為美國的國勢調查局 (Census Bureau)。

第三節 歲出的財政分類

歲出的財政分類的標準，大概是有八個。茲約略述之如下。

(一)其一就是以支出時所購入的目的物做標準，那末歲出可以分為(甲)對物費，即支出所購入的目的物為財貨；和(乙)對人費，即支出所購入的目的物為勞務。大概對物費是很受物價變動的影響的，而對人費則在短時期內是不大受物價變動的影響的。

(二)其二就是以歲出對於財政上的效果爲標準，那末歲出可以分爲(甲)行政費或政務費或不生產費(也就是政府存在目的費)和(乙)財政費或作業費或生產費(也就是達到政府存在目的的手段費)財政費或財務行政費大概是包括租稅徵收費，收入保管費，支出管理費，產業經營費，及公債經理費等在內。此種分類法有兩個好處：其一就是從支出一方面觀之，可以知道政務費與財務費的比例，藉以推知財務費之當否；其二就是從收入一方面觀之，可以知道財務費多的收入和財務費少的收入，藉以判別各種收入的比較價值。

(三)其三就是以歲出支付回數的多少及時期的久暫爲標準，那末歲出可以分做(甲)經常費(ordinary expenditure)與(乙)臨時費(extraordinary expenditure)。經常費是每年度反復發生若有常規的歲出，其性質是恆久的，與經濟學上之所謂流動資本之支出者相同。臨時費是短時期內所需的歲出，不必年年繼續存在者，其性質是暫時的，與經濟學上之所謂固定資本之支出者相同。此種分類的目的，在既知歲出之爲經常或臨時之後，就可以以經常收入充經常歲出，以臨時收入充臨時歲出，庶幾維持費與擴充費得以兩不相犯，相安無事。

(四)其四就是以歲出在法律上和事實上的強迫程度爲標準，那末歲出可以分爲(甲)必支費(obligatory expenditure)和(乙)酌支費(optional expenditure)。大約法律上必支費是已由條約，憲法，契約，或其他法律關係所老早規定好了，非開支不可的；事實上必支費是爲環境所迫，不得不開支的。必支費以外的經費都可以叫做酌支費，就是可以酌量改變的意思。必支費多則財政無伸縮力了。

再英人西拉斯(Shirras)以歲出在事實上的迫切程度的深淺爲標準，把歲出分爲(甲)首要支出(pri-

primary expenditures) 和 (乙) 次要支出 (secondary expenditures) 兩大類，其用意是與必支費和酌支費相差無幾的。據西氏之意，首要歲出應包括國防費，司法治安費，文事行政費，及公債費在內；而次要歲出是應包括各種社會改良和救濟經費，各種官有產業經營費及農工商業促進費，和雜項經費等在內的。

(五) 以歲出支銷的地點為標準，那末歲出可以分爲(甲)國外費與(乙)國內費。國外費的支銷地點在外國，如使領費，留學費，專使考察費，外債利息，購買外國鐵路材料費等是。國內費的支銷地點在國內，其例甚多，不勝枚舉。此種歲出分類法，其目的在明瞭歲出與國民經濟及世界經濟的關係。

(六) 其六就是以歲出的主體或主管機關為標準，那末歲出可以分爲(甲)國家支出或中央支出與(乙)地方支出。(以下又可以分爲省支出，縣支出，市支出等) 此種歲出分類的目的在於明瞭地方自治之發展程度，地方官業之發達程度，和一國人民的真確租稅負擔。

(七) 其七就是以歲出內容的廣狹為標準，那末歲出可以分爲(甲)總歲出 (gross expenditure) 與(乙)純歲出 (net expenditure)。純歲出是只就政務費而言，總歲出是兼就財務費，即包括政務費與財務費二者而言。

(八) 其八就是以歲出的物件為標準，那末歲出可以分做(甲)貨幣支出，和(乙)實物支出如滿清時代之付米付綢緞等是。

第四節 歲出的政治分類

歲出的政治分類的標準，大概是有三四個。茲約略述之如下。

(一) 其一是以國家的職務做標準，把歲出分爲(甲)保護費 (protective expenditures) (包括軍費，警費，司法費，及保健或衛生費等在內)，(乙)工商費 (commercial and industrial expenditures) (包括農工商保育費及官產官業經營費等在內)，和(丙)開發費 (developmental expenditure) (包括教育費，娛樂費，工廠法施行費等在內)。此種歲出分類法，美國亞當士教授主之。

(二) 其二就是以國家活動的目的做標準，把歲出分爲(甲)武力目的費，(乙)法律目的費，(丙)福利目的費，和(丁)文化目的費。此種歲出分類法，德國學者多主之。

(三) 其三就是以行政機關做標準，把歲出分爲(甲)外交費，(乙)軍政費，(丙)內政費，(丁)財政費，(戊)交通費，(己)司法費，(庚)教育費，(辛)鐵道費，(壬)農礦費，(癸)衛生費，(子)工商費，及其他各機關的經費是。此種歲出分類法，實際上各國預算書上多採用之，以其方便也。

(四) 其四就是混合上列三個標準，把歲出分爲：

甲 一般行政費：(一)元首費，(君主，總統，或中央執行委員會經費)，(二)立法費 (議會或中央黨部及立法院經費)，(三)行政費 (包括各部院局處署委員會等機關的經費在內)，(四)考試費，(即考試院經費)，和(五)監察費，(即監察院經費)。

乙 保護費：(一)國防費，復可分爲戰備費，戰時費，及戰後費；(二)警察費，復可分爲治安警察費，衛生警察費，工廠警察費，消防隊費，保衛團費，及省防軍費等。

丙 司法感化費：(一)審判廳經費(二)檢察廳經費(三)監獄費(四)感化院費。

丁 教育慈善費：(一)教育費，復可分爲高等及專門教育費，社會教育或推廣教育費，中等教育或普通教育費，初等教育或義務教育費；(二)慈善費，復可分爲消極慈善費如施粥施衣等費是，及積極慈善費如舉行各種社會保險是(社會保險包含養老，失業，疾病，及損傷四種保險)。

戊 衛生娛樂費，如醫院費，公園費，清潔運動費，體育場費等。

己 農工商業促進費：(一)國有產業經營費，(二)各種工業津貼或補助費，(三)獎勵農業費等。

庚 公債費：(一)內國公債費，(二)外債費。

上列歲出種類，如果再歸納一下，那末甲項是維持費，乙丙兩項是保護費，丁戊兩項是改善費，或開發費，己項是生產費，庚項是公債費，以其重要，故自成一項。

此種歲出分類方法，美國賽力格孟教授主之最力。

第三章 歲出的性質及其膨漲的趨勢

第一節 歲出的一般性質

歲出的性質可分爲兩層來講：其一是歲出的一般性質，其二是歲出的經濟性質。就歲出之一般性質而言，我們應當曉得下列四點：

(一) 歲出係全國國民消費的一部份；歲出多，則國民消費減的亦多；歲出少，則國民消費減的亦少。

(二) 歲出有時是萬萬不可少的，如對內維持治安費與對外反抗強隣費都是使國民能够安生樂業的必需費。復次，歲出有時是的確能有助於社會政策之實施，如義務教育費及社會保險等是。

(三) 歲出雖是從國民消費額上減下來的，但是歲出的結果，還是把貨幣還諸人民，往往給與私人以極大之利益。

(四) 但有時歲出是不但不能助社會政策之進行，而且是反社會政策的，如公債纍纍的國家，歲出的一大部是付利費，那就是說，歲出的一大部是用之於特殊階級身上，使富者益富，貧者益貧。

第二節 歲出的經濟性質

以上四點是就歲出的一般性質而言，至歲出之經濟性質，自從正統學派的經濟學者討論到如今，大概有四說。茲約略述之如下：

(一)政府支出與私人支出，其經濟原則無別說。此說十八世紀有一位英人斯刁華 (Sir James Stuart) 者主之。他以為公經濟與私經濟是毫無分別的，所以二者支出的經濟性質也是一樣的。此說之不合乎事實，是很明顯的。

(二)英國正統學派的消費說。此說以為政府之為人民謀，總不如人民之自為謀，所以政府的支出應越少越好，因為政府的支出是毫無生產的效果的。正統學派對於歲出的觀念如此，所以主張放任論和自由論。

(三)德國學派的生產說。此派以為政府的支出不但不是消費的，而且是生產的。國家本身是一種無上的資本，而歲出不啻是一種很上算的投資。歲出所產生的東西雖是無形的國民生產力，而國民生產力又是最可寶貴的一種富源。這樣看來，歲出既有如此的生產效果，那末自然是應當增加的了，萬萬不可削減的了，所以此說的自然結論是干涉論或國家社會主義。

(四)折衷派的消費與生產參半論。折衷派學者是既不以歲出消費說為然，又不以歲出生產說為然。他們以為國家的支出有些的确是能生產一國的富力的，尤其是以一切正當的開支為然；但同時有些開支也的確是不能生產，而並且是反生產的。所以從經濟的效果看起來，政府的歲出是不能一概反對，也不能一概贊成的，我們總應該先判別其性質之為生產的或消費的纔是。

第三節 歲出膨脹的趨勢及其原因

中西各國歷來歲出有膨脹之趨勢，這是很為明顯的一件事。即如以中國為例，從清初到現在，其歲出增加之

趨勢有如左表：

清順治初元	歲出爲	一五、七三四、〇〇〇兩
清康熙末年	歲出爲	二七、〇〇〇、〇〇〇兩
清雍正元年	歲出爲	四一、〇〇〇、〇〇〇兩
清乾隆五十六年	歲出爲	三一、〇〇〇、〇〇〇兩
清嘉慶十七年	歲出爲	三五、〇〇〇、〇〇〇兩
清道光二十三年	歲出爲	三一、一七〇、〇〇〇兩
清同治末年	歲出爲	七〇、〇〇〇、〇〇〇兩
清光緒元年	歲出爲	七八、一七〇、〇〇〇兩
清光緒二十五年	歲出爲	一〇一、〇〇〇、〇〇〇兩
清光緒末年	歲出爲	二〇〇、〇〇〇、〇〇〇兩
清宣統元年	歲出爲	二六九、〇〇〇、〇〇〇兩
民國二年	歲出爲	四九七、八七二、六〇五元
民國八年	歲出爲	四九五、七六二、八八八元

觀上表，清末比清初的歲出數額，增加十七倍強，不可不算是激增。考其所以激增之故，大概有三：（一）國內外

戰費及賠款等之激增，(二)維新政費支出之激增，(三)貨幣價值之跌落。

我們如果把西洋各國歷來歲出的數額再來研究一下，那末牠們歲出的激增是比中國還要厲害呢！茲約略述之如下：

一 法國中央政府歷來的歲出（單位爲一百萬佛郎）

一六四八年	一八四	一八六〇年	二、〇八四
一六八三年	二二六	一八七五年	二、二〇九
一七一五年	二三三	一八八〇年	二、七六〇
一七五六年	二五三	一八九二年	三、三四三
一七八九年	四七五	一八九六年	三、四〇〇
一七九八年	七五〇	一九〇一年	三、五五四
一八一〇年	一、〇〇七	一九一四年	四、五七五
一八三〇年	一、〇九五	一九二六年	四〇、九三一
一八五〇年	一、四七三	一九二七年	四四、〇〇三

二 英國中央政府歷來的歲出（以一百萬鎊爲單位）

一六九一年	三	一八八二年	八五
-------	---	-------	----

一七四七年	一一	一八九二年	八九
一七九七年	五八	一八九八年	一〇二
一八〇九年	七八	一九〇〇年	一一八
一八一四年拿破崙戰爭	一一二	一九〇二年	一四二
一八六六年	六五	一九一四年	一九七
一八七五年	七四	一九二四年	七八九
		一九二八年	八三八

三 德國聯邦政府歷來的歲出（以一百萬馬克爲單位）

一八七四年	六七三	一八九七年	一、二五五
一八八一年	五五〇	一九〇〇年	一、九六〇
一八八六年	六三七	一九〇一年	二、一九七
一八八九年	一、〇二〇	一九一三年	三、五二〇
一八九四年	一、二六九	一九二四年	九、二八九
		一九二七年	一一、一〇七

四 意大利中央政府歷來的歲出（以一百萬里耳爲單位）

一八六三年	九三〇	一八九八年	一、六四〇
一八七四年	一、一四一	一九〇〇年	一、六五四
一八八五年	一、四八一	一九一四年	二、八〇〇
一八九六年	一、七三一		

五 美國聯邦政府歷來的歲出（以一百萬金元為單位）

一七九二年	八	一八七〇年	二九四
一八〇〇年	一一	一八八〇年	二六五
一八一〇年	九	一八八六年	二四三
一八二〇年	一八	一八九〇年	二九八
一八三〇年	一五	一九〇〇年	四八八
一八四〇年	二四	一九〇二年	四七一
一八五〇年	四一	一九一四年	一、一〇〇
一八六〇年	六三	一九二八年	三、六四四
		一九二九年	三、八四八

六 日本中央政府歷來的歲出（以一百萬日金為單位）

一九一三年	五七四	一九一四年	六四八
一九一九年	一、一七二	一九二〇年	一、三六〇
一九二一年	一、四九〇	一九二二年	一、四三〇
一九二三年	一、五二一	一九二四年	一、六二五
一九二五年	一、五二五	一九二六年	一、五七九
一九二七年	一、七六七	一九二八年	一、七〇九
一九二九年	一、七七四		

根據上表，法國自一六四八年到一九一四年，其歲出之增加為二十四倍半，自一九一四年至一九二七年，其歲出之增加又為十一倍；英國自一六九一年到一九一四年，其歲出之增加為六十五倍強，自一九一四年至一九二八年，其歲出之增加又為四倍強；德國自一八七四年到一九一三年，其歲出之增加為五倍強；自一九一三年至一九二七年，其歲出之增加又為三倍強；意大利自一八六三年到一九一四年，其歲出之增加為三倍強；美國自一七九二年到一九一四年，其歲出之增加為一百三十七倍半；自一九一四年至一九二九年，其歲出之增加又為三倍強。日本自一九一二年至一九二九年，其歲出之增加為三倍強；意德日三國以時期甚短，所以歲出增加的程度不甚激烈。法英美歲出增加的程度，在同一時期內，其速率比我國清代實超過遠甚。

泰西各國歲出激增的原因，大致有八：（一）軍費之浩大（由於軍備之競爭）；（二）建設及公營經費之增

加，(三)公債利息之增加，(四)社會福利及文化事業之增加，(五)民權發達以後所發生的經費之增加，(六)人口之增加，(七)貨幣價值之跌落，及(八)人民富力或租稅負擔力之增加。有些帝國主義的國家，還有一個歲出增加的原因，就是殖民地經營經費的浩大。

看了上面各國歷來歲出膨漲的趨勢，實在使得我們不得不與德儒瓦格涅 (Wagner) 的國家行動與經費的內外膨漲的法則表同情 (Wagner's law of increasing state activities, both extensive and intensive)。

第四節 各種歲出前途的推測

就世界文明進化的大勢看起來，一個國家的各種歲出，是只有膨漲的趨勢，而沒有退縮的傾向的。就一般行政費講，人口越增加，人事關係越複雜，行政的機關當然也只有增而無減的，所以其支出也只有增而無減的。就保護費講，軍備何時可撤；世界大同何時可達到；國內的土匪盜賊何時可消滅淨盡；與其以身作則，先行息甲偃兵，何如沈機觀變，暗地裏擴充軍實；如果大家都抱了這種鬼胎，那末要想在最近或較近的將來，大大的裁減保護費，或軍備費，這簡直是一件難如登天的事情。況且現在的武器日新月異，欲求不落人後，必須不惜費去添置新式武器，那末保護費也是只有增而無減的了。其餘如司法感化費，教育慈善費，衛生娛樂費，及農工商獎勵費，或為福利費，或為文化費，其有激增之趨勢，更不必說了。至於公債費呢？將來政府理財自將多靠直接稅，但是在此信用制度發達的時代，完全不利用公債以為人民謀幸福，也是不智之極，所以將來公債費，也是不會十分減少的。

第四章 各國歲出統計比較之困難及其應注意之點

第一節 各國歲出統計比較之困難

比較各國歲出統計的困難甚多，分析言之，大概可以分做八個，就是：

一、各國預決算表內各種歲出的款項目所包括的內容，是很有出入，不盡相同；而且各國的歲出分類方法亦有不盡相同者。

二、各國往往有特別會計，特別預算，特別歲出，不包括在一般歲出統計之內的。

三、各國往往有不敷預算或追加預算，不包括在一般歲出統計之內的，而且不易查知。

四、各國的會計年度開始期不同，因之其歲出對於政治上或財政上的關係，不易使人明瞭。

五、各國的財務費（或作業費，或經營費，或徵收費，）往往彼此互殊，因之其歲出的真相，不容易使人明瞭。

六、各國的地方經費往往不包括在一般歲出的統計之內。而且有的時候還很不容易調查。

七、聯邦國內各自治邦或州或省的歲出統計，是很不容易調查的，因為各邦或州或省大致是沒有完備劃一的歲出統計啦。

八、在政治不清明的國家，其預算表上的歲出數字，往往不過是一種裝飾品，實際上並不如此，所以簡直是難以說沒有歲出統計；既沒有統計，尙何有於比較？

困難點既經曉得，那末我們對於比較各國歲出統計所應注意之點，當然也是這幾點，是毫無疑義的。

第二節 一國各時代歲出計統計比較之困難

意大利財政學家尼低 (Nitti) 曾說：

Some authors, and especially the German theorists, who attribute an ethical quality to state action, have believed that from the increase of public expenditures we can draw the conclusion that the sphere of state action constantly increases. And this increase of state functions, manifested by the increase of expenditures, has even made Bluntschli and some others affirm that there exists an historical tendency toward progressive state socialism. Nothing could be less true. The increase of public expenditures is more apparent than real so far as the more remote past is concerned; and it is only during the nineteenth century that a true increase occurred, but an increase less marked than is supposed.

The statistics can easily deceive us, for in economic affairs, as Bastiat has remarked, there is not only the “seen,” but also the “unseen.” And in dealing with budgets showing public expenditures it is necessary never to stop with the “seen.”

To determine whether the sphere of state action is greater now than in the past, and whether

the satisfaction of collective wants claims an increased proportion of our wealth, our calculation must be made in such a way as to avoid the errors into which people so often fall. In comparisons of past budgets it is necessary, in fact, to take account of the following factors: (1) the amount of the dues formerly paid in services or in kind; (2) the extent of the country's territory at the different times under consideration; (3) the population; (4) the amount of wealth belonging to private individuals (5) variations in the value of money. It is only in this way that comparison can be made; otherwise our labors would be barren and without result. (Bullcock: Selected Readings in Pub. Fin. p. 32).

由此我們可以知道，剛是歲出統計，並不能給與我們以一國歲出有膨漲的趨勢的印象，因為一國各時期的環境是儘有不同之處啦。必也一切環境或外的條件都一樣，那末歲出增加纔是國家職務或活動增加的鐵證。這樣，我們可以知道，比較一國各時代的歲出統計，並不是一件很容易的事情，而比較各國各時代的歲出統計，那更是難上加難的一件工作了。如果我們對於一國各時代的歲出統計要得到一個正確的觀念，那末就應該如上文尼低的意見，注意下列五點：

一、研究一國各時代的歲出內有無實物支出（即實物租稅的反面）及勞務支出（即強迫勞務的反面）在內。必也各時代的實物支出和勞務支出都一一折合為貨幣支出，然後各時代的歲出統計纔有比較的可能。

二、研究一國各時代歲出支銷時的領土廣狹面積大小。必也歲出與領土面積折合為正比例的指數，然後各

時代的歲出統計，又纔有比較的可能。

三、研究一國各時代歲出支銷時的人口多少。必也歲出與人口折合爲正比例的指數，然後各時代的歲出統計，又纔有比較的可能。

四、研究一國各時代歲出支銷時的人民財富之多少。必也歲出與人民財富折合爲正比例的指數，然後各時代的歲出統計，又纔有比較的可能。

五、研究一國各時代歲出支銷時的貨幣價值或購買力的大小。必也歲出與貨幣價值或物價指數折合爲正比例的指數，然後各時代的歲出統計，又纔有比較的可能。

第五章 歲出對於生產分配及其他影響

第一節 歲出對於生產的影響

就理想講，一國的歲出，應當一如歲入或租稅之不妨礙國民生產，去鼓勵國民生產。但是就事實講，一國的歲出，也儘有一如歲入或租稅之妨礙國民生產，犯了破壞國民生產的毛病的。因之自來中外學者對於歲出的生產影響，嘗因其觀察的不同，而發生兩種絕對相反的思想，就是（一）自由主義者或放任主義者的歲出影響生產論和（二）社會主義者或干涉主義者的歲出影響生產論。

一、自由主義者或放任主義者的歲出影響生產論 這一派學者的主張以爲公家支出完全是一種浪費或不生產及反生產的消費。其代表可以分溫和的與激烈的兩派：（一）溫和派爲經典學派如斯密亞丹及賽傑皮等，他們以爲公家的支出或官吏的俸給等，完全是不生產（un-productive）的；（二）激烈派爲無政府主義者如俄國的巴苦寧及克魯包脫金和中國的老莊鮑敬言等，他們以爲公家的支出或官吏的俸給等，不但是完全不生產的，而並且是反生產（anti-productive）的，葛洪所著抱朴子一書中的詰鮑篇（鮑即鮑敬言）中所云，很足代表此種思想，該篇有一段說：

君臣既立，而變化遂滋。夫獮多則魚擾，鷹多則鳥亂，有司設則百姓困，奉上厚則下民貧。擁崇寶貨，飾玩臺榭，食則方丈，衣則龍章，內聚曠女，外多鰥男，採難得之寶，貴奇怪之物，造無益之器，恣不已之歡，非鬼非神，財力安出

哉？

夫穀帛積則民有飢寒之儉，百官備則坐糜供奉之費。宿衛有徒食之衆，百姓養游民之人。民乏衣食，自給已劇，况加賦斂，重以苦役。下不堪命，且凍且飢，曷法斯濫，於是乎在。王者憂勞於上，台鼎顰顙於下，臨深履薄，懼禍云及。恐智勇之不用，故厚爵重力以誘之。恐姦黷之不實，故嚴城深池以備之。而不知祿厚則民匱而臣驕，城嚴則役重而攻巧。

夫身無在公之役，家無輸調之費，安土樂業，順天分地，內足衣食之用，外無勢力之爭，操杖攻劫，非人情也。象刑之教，民莫之犯，法令滋彰，盜賊多有。豈彼無利性而此專貪殘，蓋我清靜則民自正，下疲怨則智巧生也。任之自然，猶慮凌暴，勞之不休，奪之無已，田蕪倉虛，杼柚乏空，食不充口，衣不周身，欲令勿亂，其可得乎？所以救禍而禍彌深，峻禁而禁不止也。

無政府主義者的歲出效果爲反生產之說，雖有幾許真理（如帝國主義之窮兵黷武，軍閥政府之爭城奪池等的費用是，）但究屬太偏。至經典學派的歲出效果爲不生產之說，雖較無政府主義者爲溫和，而且較含有真理（如不急之需用及冗官的俸給等是，）但是仍舊至少有三點是可以使吾人懷疑者，就是：

（一）如果歲出效果都是不生產的，那末一國的歲出愈增，必其國富愈減，至少是不增；但是爲什麼各國歲出的趨勢都是有增無減，而其國富的趨勢也是有增無減呢？

（二）歲出效果不生產之說，在理論上是很不澈底的，因爲一國歲出所產生的爲安寧，秩序，國勢，威信，及國際

榮譽等的無形效用或無形財貨啦。我們固不能把一切歲出的生產性抹殺而不顧也。

(三)歲出效果不生產之說，在事實上也是行不通的，因為現代的潮流是處處有把政府的職權擴大的傾向，這就是說，是處處有把歲出膨漲的傾向，如果歲出的效果是浪費的和不生產的，那末世界上各國的人民爲什麼要這樣愚恣，去把有用的金錢，財貨，和勞務送給政府去浪費呢？

二、社會主義者或干涉主義者的歲出影響生產論 這一派學者的主張以爲公家支出完全是一種生產的消費，並不浪費的。此派的代表，在中國古代則有法家（如管仲、桑弘羊等），在德國近代則有歷史學派和講壇社會主義學派。德國學者對於歲出影響的生產說，大致是可以區別之爲四說。就是：

(一)李斯特的生產力說 李 (List) 氏在其所著國家經濟學（中國有王開化譯本）一書內，主張此說頗力。略謂『國家及其行動，對於個人可以發生一種無形的能力，使其創造財富；此種能力，即叫做生產力 (productive power)』。因之，國家的歲出，就不能說牠是不生產的消費；即使不能說牠是直接的生產消費，然而也至少須說牠是間接的生產消費。』

(二)第策爾的國家無形資本生產說 第策爾 (Karl Dietzel) 的國家無形資本生產說，是根據於國家爲生產要素之一的觀念而演繹出來的。一國政治組織的抽象名詞就是國家，政治組織是國民生產所不可少的條件，所以國家也是生產要素之一。國家爲生產要素之一之說，初創者爲李斯特，而發揚光大之者實爲第策爾 (Karl Dietzel)，第氏曾說：

『凡生產的勞動，因求其不受何等障礙，以從事於財貨的生產，對於外部危險的保護，實屬必要。何以故？因若無此保護，則妨礙勞動的進行，或使其遲延，致勞動結果終於破滅，至少亦足以減少其價值。故勞動的保護為生產的必要條件，因無保護而不能生產的物件，由於保護而生產，則此保護，可稱為與生產該財的具有同一之力，即保護為生產的。而對於人為的妨礙，擔任國民經濟之保護的，實為國家，故國家行動為生產的。……』

『共同經濟，與其他私企業一樣，多藉資本以經營之，其中最重要的為國家，即國家為最大的無形的資本。國家確保人們的自由，此自由的確保與創造自由相同，而個人因得利用之。故自個人言之，得謂國家為其利用資本。』

『同時，又可稱國家為生產資本。何以故？因為國家對於個人經濟所給與的保護和補助，足以促進一般國民經濟上的其他的財的生產之故。』

『這樣，國家本身並國家的諸制度，屬於無形資本，為生產的最大條件。』（參閱何崧齡譯小川鄉太郎著財政總論，第一編，二三——二五頁。）

國家既為生產要素之一，所以其歲出不過是等於普通之所謂成本或生產費，所以歲出是生產的，因為牠是國家無形資本的生產費。

現在讓我們節錄一段一八五五年氏著國債制度論的英譯原文於下，以資參考。

Besides other favorable conditions, productive industry needs, for its undisturbed and

successful prosecution, protection against external forces which would otherwise disturb, delay, deteriorate, or annihilate the process of production. These disturbing factors may be either natural or, human forces. The protection of industry against such disturbances is, therefore, a necessary condition of production; and the expenditures made for such a purpose must be considered productive.

With institutions designed to protect industry against natural forces this is beyond question, and is denied by no one. Factories, shops, and storehouses are, therefore, generally considered productive investments; for the product could not be obtained or its value would be reduced if industry were not protected against the possible destructive effects of rain, wind, or sun.

But it has not generally been perceived that the same is true of institutions designed to afford protection against human agencies. Human force, to be sure, is usually directed toward seizing upon the products of industry; but it often has the result of merely decreasing the value of the products, and decreases the labor force through drawing away the workmen to protect the land against attack. It often has the more lasting result of reducing labor power an account of injuries received in service, or of destroying it altogether.

Everything which is threatened with destruction, but finally saved, is virtually newly

produced; in such a case we possess a thing which, without the protective institutions, therefore, and the expenditure by which they are maintained, must be considered productive. This is true of protection of the products of labor and of the laborers themselves. Every expenditure by which a productive laborer is maintained is productive.

In small affairs we recognize this productivity of protective institutions without trouble, since we assign a shepherd to every herd and do not consider such expenditure unproductive. In large affairs, however, we do not recognize this, but deny to expenditures for public order and national defense the acknowledgment of their productivity.

The principal institution for the protection of society against the evil effects of violence by human agencies is the state. It protects the peaceful labor of citizens, and the products of such labor, against disturbance or destruction by domestic or foreign enemies. As little as the herd can dispense with the shepherd can society exist without government and its protective action.

Expenditure to procure domestic tranquility and to defend persons and property against attack is, to be sure, less harshly judged than military outlay; its usefulness and the necessity of such public action is generally recognized. But should policemen be considered economically productive

and the army unproductive?.....

The unproductivity of expenditures for war is used as the chief argument against public borrowing because up to this time loans have been utilized for the most part to meet the great expenses of war. This view rests upon the assumption that the wars could have been avoided, which is a delusion. From the economic standpoint war, like any destructive outbreak of natural forces, seems to be the result of circumstances and forces which are actually operating in society and must be accepted as a given fact. For our economic life, therefore, the only possible course is to seek to make this power, like the forces of nature, useful or harmless, as the case may permit. When undertaken for the purpose of defense war makes property secure and insures the orderly ongoing of productive undertakings; and all the wealth which, without its intervention, would have been destroyed or non produced, must be considered as produced with the coöperation of war. When it is a war of offense, it serves to obtain advantageous conditions for economic development or it averts future injuries to it. In both cases its purpose is to maintain or advance the national wealth. In the first case it secures valuable territory or favorably situated localities, or, as a commercial war, opens up avenues of trade in regions previously closed. In the second it undertakes to maintain the balance of power, and to

prevent the growth of other states which might later prove dangerous to the economic development of one's own land. (Das System der Staatsanleihen, 11-15, 1855, quoted by Bullock: op. cit., pp. 28-30).

(三) 斯泰因的再生產力說 斯(L. v. Stein)氏為德國初期財政學家的泰斗。他對於歲出的生產影響，以為『國家之行動及其經費，二者在個人經濟之資本構成上之重要，殆與個人之飲食在財貨生產上之重要無異。個人且飲且食以行生產的行爲，既獲生產品，更消費之，以維持其勞力，而更行生產的行爲；故消費實為生產之原因。國家之行動及其經費對於個人資本之構成，固無以異是。故國家經費用去之後，必再以個人資本之形式發現於國民經濟之上，而重被生產。此種能力，謂之再生產力 (reproductive power)。此種再生產力所生之結果，或大於原財貨之價值，或適與相等，或比較微少，雖視其時其地之情形而異，然從大體言之，再生產力所生之結果，苟足以充國家原來經費之本利，則國家之經費，雖極度地擴張，亦不能謂為過大。蓋在此範圍內，國家經費，復被生產為國民資本，此種資本之一部分，復變為國家之經費。此於財貨之循環，乃國家經濟之原則也。要之，國家經費，或為生產的，或為不生產的，皆當視其有無再生產的效果以為定。』(陳啓修著財政學總論，第二編，第十一十二面。)

(四) 謝富爾及瓦格涅的新生產說 二氏以為國家取人民的財貨而消費之，其結果往往為種種有形的或無形的利益的產生，以備人民的享用。所以國家的歲出是生產的，是必需的，是有益的。因為牠是能够產生新的有形或無形的財貨啦。

上述歲出影響的四種生產學說，雖有時有地不免失之於太樂觀，但是就長時間而論。該四說實在是很有道

理的。歲出消費說，大概是對於惡劣政府的支出而言的，但是惡劣政府的生命我們終盼望其短暫。歲出生產說，大概是對於良好政府的支出而言的，而良好政府的生命我們終盼望其久長。

著者以爲上述歲出影響的四種生產學說，都是很有見地的，而且是一種歲出影響的各方面。譬如以上海市開闢貫通南北市的中山路爲例證。此路開通行車之後，那末（一）李斯特的生產力說必先行發現，因爲交通便利貨暢其流之後，海上居民的各方面生產力自會增加也；（二）次則上海市的車捐收入和路旁土地稅收入及房租收入必逐漸足以償築路的原費而有餘；（三）再次則各種新生產力必緣該路的交通便利而大大的發展；（四）最後則凡此種生產上的好影響，胥無不發生於市政府（亦即國家的一部分）的努力，亦即第策爾的國家無形資本生產說也。所以著者以爲這四種歲出影響的生產說，實在有一以貫之的可能性，並非截然可以分離爲四種學說的。

以上是歲出的生產影響的總括討論。現在我們還可以很簡單的作一個個別的研究。我們知道，有些歲出如公債利息和養老金之類不過是一種轉帳的款項而已，無甚生產影響之可言；有些歲出如教育費與衛生費之類是直接能夠增進國民的生產力的，有些歲出如孀婦恩給金，義務教育費，施醫費，平民住宅補貼費之類，是直接能夠增加人民（現在或後代）的工作能力和儲蓄能力的；有些歲出如各種社會保險費之類是不免要減少人民的工作心和儲蓄心，因爲橫豎將來有一定可靠的補貼收入啦；有些歲出如中央補貼地方費，戰爭費，建設費，產業費，私人事業津貼費之類，是能夠移轉國內的富源由甲地到乙地，由甲業到乙業的。（參閱達爾頓著財政學原理

第十八章。

(五)這樣，我們似乎還可以覺察一個歲出的生產學說，就是英儒達爾頓 (Dalton) 博士的歲出產生經濟福利說。達氏以爲歲出所能產生的經濟福利可分兩種：(甲)其一是人民生產力之改進如生產量增加和生產物改善；(乙)其二是生產物分配之改善如所得分配不均的低減和所得季節變動性的調整是。

第二節 歲出對於分配的影響

一國歲出對於國民經濟分配的影響，適與其租稅對於國民經濟分配的影響處於相對或相反的地位，至少是在理論上是應當處於相反的地位；因爲租稅的正義目的是應當多多向富有者抽取，以期貧富懸殊的狀態之減輕或消除，而歲出的正義目的是應當多多支銷於貧苦階級身上，以期貧富懸殊的狀態之減輕或消除。歲出的正義目的對於無償支出或領款人不出代價的支出，尤爲顯著。德儒瓦格 有賦稅的『社會改良』之說，此說是很可以適用到歲出論上來的，就是一如賦稅制度之應當減少財富分配不均的程度，歲出制度也應當減少財富分配不均的程度的。

一如最小損害的原則之應當適用於租稅政策，所以最大利益的原則是應當適用於無償支出如補助費，恩給金，養老金，津貼金（糧食津貼，儲蓄津貼，教育津貼，住宅津貼），疾病金，失業金，產婦金，孀婦金等。換言之，就是一國的歲出是應服從『國民至少福利政策』(policy of national minimum) 的。

其他中央政府對於地方政府的補助費，足以減輕地方上的租稅負擔；地方支出之用於不動產者，則足以使

地產漲價；地方支出之用於道路者，則足以使汽車廠發達和有汽車者的特殊享益；地方支出之用於公園及公共體育場者，則足以使一般民衆都享益；地方支出之用於安全或治安者，則足以使有產者的產權及收入更有保障等；其影響於國民財富的分配者，實有不能概括而言的了。（參閱達爾頓著財政學原理第十九章。）

第三節 歲出之其他影響

講到歲出之其他影響，我們大概可以分三點來約略討論一下：

一、其一就是實行政策的行政費須越少越好，庶幾歲出得以多多用之於職務或目的上去。要做到這一點，那末國家最好是要講究科學管理法及成本會計等纔好。

二、其二就是歲出在商業蕭條的時候，足以養活許多失業的工人，維持許多生產品的需要。政府從支出方面救濟商業蕭條的方法爲（一）調節經常支出，使不與社會的需要相競爭；（二）增加臨時支出，去公營生產事業，或補助私人生產事業使不至於倒閉歇業。

三、其三就是就財政的本身而言，財政就是把社會的富源用到最有利益的路上去的一種政策，所以一國歲出之其他影響，至少在理論上是應當十分良好的。

第六章 歲出的一般原則

在本書緒論第二章，我們知道公經濟支出的效果是難以測度的，而其利弊也是不容易在表面上判別的；因之我們就不得不擬定幾個妥善的原則去範圍歲出，並名之為歲出的一般原則（Allgemeine Grundsätze im Ausgabenwesen）。

此種原則當然係根據其他相關的社會科學的學說而來的，所以當該種相關科學的學說將來因時勢的變遷而隨之變遷時，此種原則當然也是要隨之而變遷的。且此種原則既係向其他相關科學碰湊而成，那末在應用上自亦難免有互相衝突之處，請於下文申述之。

歲出的一般原則甚多，但是可以概括的把牠們分做四種：就是（一）第一種根據政治學上的學理的政治的原則，（二）第二種以財政的立腳點為主的財政的原則，（三）第三種根據國民經濟的觀察的經濟的原則，和（四）第四種注重社會倫理的觀察的社會的原則。

一、歲出的政治原則 所謂歲出的政治原則者，就是政治家或理財家『當顧念國家之存在理由，注意於國家之社會的效用，以定公共職分之範圍，而斟酌公共經費之用途，不可或失於廣，致阻礙國民身心之發展，亦不可或失於狹，致不足以誘掖國民身心之發展』的意思。該原則又可細分為三個：

（一）凡性質上非國民私人的力量所能舉行的職務如軍備，外交，警察，司法等等，均應由國家執行之，故其

經費也應當由國家負擔之。

(二) 凡性質上非國民私人的力量所應舉行的職務如道路，幣制，度量衡，郵政，及其他俱有自然獨佔性的企業等等，均應由國家經營之，故其經營費也應當由國家負擔之。

(三) 凡性質上非國民私人的力量所願舉行的職務如學校，學術機關，小額保險，失業保險等等，均應由國家執行之，故其經費也應當由國家負擔之。

除掉人民私人所不能為，不應為，和不願為的事業之外，國家似應當採取一種放任政策 (Hands-off policy)，正不必『天下本無事，庸人自擾之』也。如果人民私人所不能為，不應為，和不願為的事業是越來越多，那末我們也就不知不覺地跑到社會主義和干涉主義的路上去了。

二、歲出的財政原則 歲出不但是財政學上實質內容的一部分，而且是財政最初和最終的目的，其大小繁簡之當否，實足左右財政之其他部分，故財政原則是必不可少的。本原則就是政府當努力於歲出的經濟的使用，萬不可有浪費，並須公開，與民共見，即有益餘或不敷，亦須減至最少限度。茲再約略申述之如下。

(一) 勵行節約政策 節約就是經濟而有效率的使用，也就是以最少的代價獲得最大的效果的意思，並不是只顧代價之最少，而不顧效果為何若也。達爾頓謂財政是一種科學，不是『一串省錢的格言』 (a string of catchpenny maxims)，實在可以作誤解節約政策者的一根當頭棒。

(二) 勵行公開政策 歲出公開就是把預算，現計，及決算等財務行政程序都公之於人民或其代表而受

其裁可 (sanction) 的意思。歲出的效果，本不易知，故須勵行公開的政策，藉以避免不經濟及不正當的費用也。

美儒亞當士謂辦理財政者有三個格言須切記在心，其一就是『政治的制裁必須設立』(Political restraints must be established)，也就是歲出須公開的意思；因為國家之行事，本來是既無競爭，又少契約，諸事恃權威，若無制裁或不公開，則其弊有不堪設想者。即如法國拿破崙三世嘗使其寵臣兼任許多官職，並一一與以薪俸，甚至一元帥的薪俸有年達三四十萬佛郎以上者，可謂誤謬之極。但其根本原因在財政不公開。

(二) 勵行微盈或微虧政策 這是因為多盈則足以鼓勵文武官吏的浪用公款，膨脹預算，而微盈則足以斷絕他們這種念頭；多虧則足以招致財政之危險或破產，而微虧則並無此種危險，或反足以使文武官吏之精勤節約。本原則西拉斯叫做 (canon of slight or moderate surplus or deficit)。

三、歲出的國民經濟原則 歲出的來源在國民，而其去路則不盡在國民，故其影響所及，有關於國民經濟者很大，則歲出的國民經濟原則的重要可想而知。本原則的含義就是國家須涵養及獎勵國民的經濟生產力，而萬萬不可阻礙其發達。亞當士教授的理財三格言中的第一個格言就是『國家固有的產業，不可損害』(the patrimony of the state must not be impaired)，實在也是很含有本原則的深意的。至本原則的內容又可分做下列三條：

(一) 國家應當多多增加生產的歲出，減少不生產的歲出。不過那種歲出是生產，而那種歲出是不生產的，其界線與標準是很不容易區別的。講到這裏，我們恐怕又要求助於歲出的影響一章了。

(二)歲出支銷的地點應當越多在國內越好。歲出用在國內，則其消費的利益得由國人享受之，故國民經濟得藉之以繁榮。歲出用在國外，則其消費的利益多不歸國人所享受，因之，國民經濟的發達或不免爲之阻滯。吾國從前之濫送學生出洋留學而忽略本國大學及研究院的設備，實在是很不合乎歲出的國民經濟原則的。其餘如濫派專使出洋和濫購外國材料和軍備等，其不合乎國民經濟的原則，那是可以更加不必說了。

(三)一國歲出的負擔應與國富成相當的比例。一國歲出的負擔應與國富成什麼的比例呢？(甲)有人說，歲出的總額應爲國民每人分擔若干貨幣單位。但是人民有貧有富，此種比例法似不適用也。(乙)又有人說，歲出的總額應爲國土（即全國領土）每方里分擔若干貨幣單位。但是土地有肥有瘠，此種比例法似也不適用也。(丙)又有人說，歲出的總額應爲國富（國民的綜合財富）的千分之五到二十五。(丁)又有人說，歲出的總額應爲國入（國民的綜合收入）或國得（國民的綜合所得）的百分之五到二十五。其實丙與丁二種比例是大致一樣的，因爲如果我們假定財富或資本爲收入或所得的十倍，或假定收入或所得爲財富或資本的十分之一，那末國富千分之五到二十五的歲出，不就是等於國入百分之五到二十五的歲出麼？（參閱西拉斯著財政學第一〇三面）。

據德國十八世紀的官房學派尤斯底的意見，以爲拿國民每年收入的百分之十六供國家的歲出是很普通的；若歲出與國民收入的比例增至百分之二十五，那實在是太高太重了。著者的意見以爲在平時，百分之十六的比率似尙嫌過高；若在戰時，那末就是超過百分之二十五也不算希奇。

四、歲出的社會原則 所謂歲出的社會原則就是政府應當注意歲出支銷之後，其歸着在何處，而且應使歲出的利益普及於社會，無所偏袒，藉以免去種種因歲出而發生的社會問題。這個歲出的社會原則也就是達爾頓所主張的『最大社會利益原則』(The principle of maximum social advantage)的一部分。茲爲明瞭起見，我們可以把這個歲出原則分做二點來討論：

(一)其一就是歲出不應該偏頗於一個地方或若干地方 我們一方面固然是應當使一地方人民所繳納的租稅收入儘量再用之於該地方，但是又一方面也應當顧到國內各地貧富不均的狀態及『國民至少福利政策 (policy of national minimum)』這樣，我們似乎可以斷定的說，以貧地之租稅收入用之於富地是萬萬不可以的，但是以富地之租稅收入，分一部分用之於貧地，使貧地的人民也得享受國民至少的福利，這是可以的，而且是很應該的，很正當的。

(二)其二就是歲出不應該偏頗於一個特殊階級 我們一方面固然是應當使一個階級所繳納的租稅收入儘量的用於該階級，但是又一方面也應當顧到國內各階級貧富懸殊的狀態及『國民至少福利政策』這樣，我們似乎又可以斷定的說，以貧苦階級之租稅收入用之於富有階級是萬萬不可以的，但是以富有階級的租稅收入，以全部或一部用之於貧苦階級身上，使貧苦者也得稍微享受一些國民至少的福利，這是可以的，而且是很應該的，很正當的。

上述『最大社會利益原則』其實也就是邊沁 (Bentham) 的『最大多數的最大幸福』的原則。終之，歲出

的最大社會利益原則須服從下列的法則：

各方面歲出所產生的最後或界限社會利益須剛剛（或至少）足以彌補各方面歲入所招致的最後或界限社會犧牲。

Public expenditure should be carried just so far that the marginal social advantages of expenditure in all directions are equal and just balance the marginal social disadvantages of all methods of raising additional public income.

空白页

第三編 預決算論

第一章 預決算制度概論

一、緊接歲出討論預決算論的理由 接着歲出論而討論預決算論，這是有兩個理由的：其一是歲出是最與預決算有關的，一部預算書，總有十分之八九的地位是關涉歲出的，我們雖謂預算表是歲出的統計亦不爲過；其二是我國財政之不良，其原因在不明歲出的真相及種種的原則之外，又在於預決算制度之不講究。

二、預決算論的名稱 財政學中對於預決算論的名稱，學者尙未有一致的主張。有稱爲財務行政論者，有稱爲財務行政及管理論者，有稱爲國計論者，有稱爲公共會計論者，有稱爲財務行政秩序論者，有稱爲預算論者，有稱爲預算決算論者或預決算論者。第一與第二名稱，其弊在（一）易與財政的本身相混和（二）不能包括立法方面的事實。第三個名稱其弊亦在易與財政的本身相混。第四個名稱，其弊在易與會計學相混，而完全不能包括立法及租稅一方面的事實。第五個名稱其弊在（一）名稱之新異，與（二）普通人民之不易通曉。至第六個名稱，有人謂其弊在不能包含金庫論，現計論，及審計論；然既曰預決算論，則預算之後和決算之前的種種過程，當然是包括在內的；所以我認爲預決算論這個名稱是最妥當不過的，況且這個名稱是又簡單。又容易瞭解乎？

三、預決算論的內容 預決算論的內容可以分做兩部：其一爲事實的或實質的內容，其二爲形式的或法律

的內容。實質的內容所包括的爲（一）預算收支及決算之程序，（二）預算之形式及分科，（三）現金之保管或金庫制，（四）出納的方法和（五）審計等。法律的內容所包括的爲（一）預算之法律的效力，（二）違反預算時之法律的責任，（三）會計檢查後之法律的效果，（四）違法的收支之責任等。總之，實質的內容亦可稱之爲會計論，而法律的內容亦可稱之爲財務法論。有人謂財務法論是不包含在預決算論範圍之內的，而是應屬於行政法學的範圍以內的。

四、預決算論的重要 財政學者間，間有輕視預決算論者。他們的意見，大概可以分做三層：就是（一）預決算論是關於形式的理論，而不是關於事實的理論；（二）預決算論是太偏於行政法學的一方面；（三）預決算論是俗吏的智識，是刀筆吏的末技，用不着學者去討論。這三層意見，頭一層是不懂實體法與訴訟法的關係是很密切的。即如租稅法就是實體法，徵收法就是訴訟法；有了實體法而無訴訟法，那末實體法的效力必等於零；有了租稅法而無徵收法，那末租稅法的效力亦必等於零；所以事實與形式是須並行並重的。至第二層的意見亦是不對的。何以呢？因爲預決算論之與行政法學有關者，不過是僅僅一部份，我們斷不能以一部份的性質以概其餘也。至第三層意見，更屬毫無理由之可言，因爲預決算論裏面的，確也是有高深的學理可尋的，並不一定是只有俗吏和刀筆吏的智識和技術。我們現在既然把輕視預決算論的三種意見駁得體無完膚，那末預決算論在財政學上地位的重要，是可以不言而喻了。

五、會計年度 預決算論中有三個通共的問題，就是（一）會計年度（fiscal year），（二）會計機關，及（三）會

計法規。茲請先論會計年度。

(一)會計年度之解說 會計年度一名財政年度，就是政府對於預算，現計，及決算之間規定一定的起訖期間，以資結束之謂。

(二)會計年度與曆年 會計年度是不必一定要與曆年相符合的。世界各國的會計年度大概是不與曆年一致的。

(三)會計年度之長短 會計年度有一年的，有二年的或二年以上的。一年制的會計年度，英法日美意及中國等採之。二年或以上制的會計年度，歐戰前的德國的各聯邦及美國的各州政府採之。大抵凡中央或聯邦政府的會計年度是莫不採一年制的，而地方政府的會計年度是間有採取二年或以上制的。茲把一年制及二年制的會計年度的利弊述之於下：

(甲)一年制的會計年度之利，爲：

子、會計年度的期限短，故財政事實的情形必不至十分差異，故決算與預算相符合的機會亦大。如果決算與預算常是不相符合，那末又何貴乎有預算呢？

丑、會計年度的期限短，年年討論預算案與決算案，那末財政容易公開，容易監督，而財政界的積弊或一切政界的積弊容易剔除。

寅、會計年度的期限短，預算案年年要做，所以財政上可以多得改良之機會，不致在時代潮流上開倒

車。

卯、會計年度的期限限於一年，是合乎天理適乎人情的。

(乙)一年制的會計年度之弊，爲：

子、有些事業是萬不能在一年之內完成的，所以事業費也須牽連至一年以上的。如果會計年度之期限只限於一年，那末此種事業似有斷絕之虞。不過現在各國之救濟辦法大概是在頭一年先規定事業費之總額，然後再按若干年分攤，每年支用若干分之幾，下年度不得裁減。此法行，則一年制的第一弊端去。

丑、一年制會計年度有使歲出有激增之勢，這是對於國民負擔上很不利的。不過如果會計年度是在二年以上，那末從前壓而未發的歲出增加，將於二年後一起暴發出來，那末對於國民負擔的壓迫是仍舊一樣的，恐怕人民的心理還要比較的恐慌些。何以呢？因爲在一年制的會計年度之下，歲出之增加是漸進的，而在二年制或二年以上制的會計年度之下，歲出之增加是急進的。

寅、在一年制的會計年度之下，議會每年忙於預決算案之討論，將無暇去討論其他的立法事宜，而其他立法事宜只少多與預決算案有同等的重要程度。不過預決算案的確是凡百庶政之綱領，預決算案之能否通過於議會，常足以決定內閣之去留；預算案既然是這樣的重要，那末議會花費大部份的光陰去討論之，也是應該的。

卯、在一年制的會計年度之下，議會與行政機關的衝突機會必多，那末是容易惹起政潮，馴致動搖國本

的。不過立法機關與行政機關之間，如毫無爭執，也不是好現象；有爭執而不至於衝突，始為理想的制度；而欲避免二機關之激烈的衝突，惟有因勢利導，增加其接近之機會之一法；那末對於一年制的會計年度之能增加這種機會者，又未可厚非也。

(丙)二年或以上制的會計年度之利，就是一年制的會計年度之四弊；不過我們對於這四弊已經辯正，所以二年制的會計年度之利，實在是並不存在的。

(丁)二年或以上制的會計年度之弊，就是一年制的會計年度之四利。

這樣看來，一年制的會計年度是有利而無弊的，或者是利多而弊少的；二年制的會計年度是有弊而無利的，或者是弊多而利少的；所以世界各國的中央或聯邦政府是沒有一個不採用一年制的會計年度的，而大戰以後之趨勢，就是地方政府亦逐漸放棄二年制的會計年度而採用一年制的會計年度了。

(四)一年制會計年度之開始期 一年制會計年度的開始期大概可分為三種：(一)以歷年元旦為開始期，十二月三十一日為終結期，如法蘭西和比利時是；(二)以四月一日為開始期，三月三十一日為終結期，如英吉利和日本是；(三)以七月一日為開始期，六月三十日為終結期，如美利堅西班牙意大利和中國是。

以上三種的會計年度開始期並不是隨便決定的，大概是守着兩個條件的。這兩個條件就是(一)預算案通過之時期須與實施之時期相銜接，(二)預算案實施之時期須在國庫收入多而支出少的時候。

民國元年頒布會計條例，以國會開會之期間在四月，而六七月之交又適值田丁開徵，而其時的支出亦較少，

所以定七月一日爲會計年度開始期。民三頒布會計法，亦定七月一日爲會計年度開始期。民四袁氏專政，處處復古，財部媚新，亦呈請改七月一日爲正月一日爲會計年度開始期，其理由爲（一）新制是違背數千年的舊習的，（二）新制與實際的辦法是不符的，（三）立法院開會之期在九月，會計年度開始期在正月一日，正可與之緊相銜接。

（五）決定歲入所屬的年度之方法 決定歲入所屬之年度之法有三：即（一）納期一定之收入，以其納期之末日定之；（二）須發納稅通知書之隨時收入，以發通知書之日期定之；（三）無須發納稅通知書之隨時收入，以收到之日期定之。

（六）決定歲出所屬的年度之方法 決定歲出所屬之年度之法有五，即（一）有定期之歲出，以其應支出之日期定之；（二）官俸旅費和工資等，以其支給所依據的事實的發生的日期定之；（三）發還及填補之費，以決定發還填補之日期定之；（四）官廳雜費土木建築及購置物品等費，以其契約締結之日期定之；（五）不屬於上述四項之歲出，以其支付飭書之日期定之。

六、出納整理期間與出納管理期間 所謂出納整理期間者就是於會計年度終了之後，劃出相當之時期，繼續出納。以便整理或完結上屆會計年度所未了結的事務或帳目之用的一個時期。此種出納整理期間之短長，常視各國的情形而定；大抵法國爲八個月，比利時爲十個月，日本爲七個月，中國爲六個月。大凡採行出納整理期間的國家是採用應收應付的決算制；這種制度英文叫做（the accrual basis for government accounts）。

此外又有所謂出納管理期間者，就是會計年度之期間，即以現金出納爲標準的期間，而無須以預算案的帳項爲根據者。採此制者爲英美意等國。此制之利在表顯出納官吏責任之簡便，會計年度一終了即可辦理決算報告；而其弊則在不能明瞭預算案之真相。這種決算制也可叫做現金決算制 (the cash basis for government accounts)。

七、會計機關 預決算論內的第二個通共問題就是會計機關。所謂會計機關是有廣義的與狹義的之分的；(一)廣義的會計機關是包括會計的立法機關，會計的實行或行政機關，和會計的司法機關而言；(二)狹義的會計機關是只指財務行政機關而言。

(一)會計的立法機關 會計的立法機關，通常都是國會或議會。議會對於會計立法的職務，大致有三；即(一)制定關於會計上的形式的法規；(二)通過預算案件，這是關於實質的財政的事前決定；和(三)通過決算案件，這是關於實質的財政的事後決定。

(二)會計的行政機關 會計的行政(或實行或執行)機關，通常就是財政部長及其所屬的一切財政機關，如財政廳，金庫，稅關，稅所，稅局等。財政部的職務，在依據會計法規及預算案，實行出納及保管。財政部長爲會計的行政機關的領袖，其職責爲(一)編製預算案，報告於閣議及國會；(二)執行預算案；(三)編製財政法規，報告於閣議及國會；(四)施行財政法規；及(五)監督種種財務行政。意大利在財政部長之外，另設國庫總長；法蘭西於財政部長之外，另設預算總長；(一九二五年班樂衛內閣創設預算部，設部長。)那末財政部長之職責是稍微削減

了。

(三)會計的司法機關 會計的司法機關，通常有三種或四種，就是：(一)議會之設立審計委員會，(二)財務行政機關之設立審計局或審計員，(三)行政元首之設立一種特別委員會去審查各行政機關的帳目，及(四)設立獨立性質的審計院以審查各行政機關的帳目。

(四)三種會計機關之互相關係 上述立法，行政，和司法的三種會計機關，其間相互的關係究應如何乎？關於此點，大概有三式可供參考：

(甲)其一就是英國式 先由財政部長編製預算提出閣議。內閣通過之後，再由財政部長以內閣名義提出國會。國會只得削減之，而不得增加。預算案既由國會通過之後，收入則由徵收機關徵收，存入英蘭銀行；支出則由財政部長根據預算案發一經費請求書與審計長(Comptroller and Auditor-General)，經其核准之後，再由財政部長發一轉賬命令與會計長(Paymaster General)，方得由實權的各部會計主任支用。支用後，會計長再將簿據送交審計長審查。審計長審查完畢後，製成決算報告，送交國會，再由國會審計委員會審查，為最後之決定。

(乙)其二就是美國式 先由財政部長編製預算報告送交大總統，再由總統提交總統府附屬機關——預算局(Budget Bureau)，由預算局詳細審查之後，再由總統送交國會。國會對於預算案，增減均可。預算既通過之後，收入則由徵收機關徵收，存入國庫；支出則由財政部長發一支付飭書與審計長審查，審查合格後，始得

由國庫長 (Treasurer) 照付。審計長審查完畢後，編製決算報告送交總統，再由總統送交國會審查。（這是一九二一年以後的辦法。）

(丙) 其三就是法國式或歐陸式。財政部長依據各部經費要求書及收入現計書合編預算案，提出國會。國會對於預算得增減之。預算通過之後，收入則由徵收機關徵收，存入法蘭西銀行；支出則由財政部長依照會計手續發一支付飭書與國庫照付。支出之後，再由財政部與國庫編造總決算報告於審計院或會計法庭。審計院或會計法庭審查完畢之後，乃編造審計報告連同總決算送交大總統。再由大總統把審計報告連同總決算送交國會議定之。

八、會計法規 各國憲法的特色在財政之公開與其責任之有所專屬，即此可知會計法規之重要了。各國憲法有成文的與不成文的之分，大抵英國是不成文的而其餘的立憲國是成文的，所以會計法規之最重要的一部份，亦有成文的與不成文的之分。除出憲法的部份之外，會計法規的內容還有金庫規則，會計法，租稅法，租稅徵收法，審計法及特別會計法等。

九、預算案的意義 上面對於預決算論內的三個通共問題既約略有所說明，我們現在可以討論預算案 (budget) 的意義了。嚴格的講起來，預算案乃是一個政府根據於一定時期內所詳細預定的歲出和歲入，對於該時期內所決定的一個完整的財政計劃。

十、預算之沿革 上古時代是毫無預算之可言的，會長或君主是自己有所入可以供自己之用的，無所謂租

稅不租稅。及至中古時代始漸有收支規則之可覺察，但是還沒有公私之可分。直至近古時代，預算始盛，亦是政治與經濟的環境有以使之而然的。近世預算制度之發達，大概不外乎三種原因。這三個原因，就是

(一)近世租稅制度之發達 大概租稅越發達的國家，民權亦越發達。人民以參政為納稅的條件，那末民權自然而然的發達了。人民既參了政，那末預算案之過問，實在是物有必至理有固然。起初人民是只要過問預算案，後來人民還要過問決算案，那末民權的勢力是更加興盛了。

(二)近世憲政或民權之發達 這條理由是根據上條而來的。憲政或民權之發達乃是租稅制度發達的結果，而民權發達的結果，又是可以促進預算制度之發達。如十九世紀之不出代議士不納租稅(*no taxation without representation*)的口號，就是民權發達，財政權須完全操之於人民的代表團——即國會或議會——之明證。

(三)近世財政公開之必要及其可能 在此民權發達的時代，一切財政權操之於人民全體。如果財政不公開，那末人民不明財政的真相，疑竇紛起，必不肯樂於輸將，則政府的財政亦將不堪設想了。這是現在財政必須公開的道理。要財政公開，那末預決算案是不可不做而且必須公表的。但是如果沒有公表的便利方法，那末財政公開的程度也是有限得很的。幸而近世印刷術，新聞紙，及交通機關都非常發達，所以財政着實是有公開的可能。因為財政有公開的可能，所以財政可以越發公開；因為財政越發公開，所以預算制度也可以越來越發達。

這樣看來，預算制度之發達與民權之發達是二件不能分開的東西，所以我們也可以說，民權發達史也就是

預算權發達史，歐洲自從十三世紀以來的種種社會革命史，也就是人民爭奪預算權或財政權史。

十一、預算案應有之特質 預算案應有之特質有四個：其一是預算案應有詳盡的特質，凡本會計年度內的一切歲出都須包括在內，最好前會計年度的決算案亦須附來，以便參考；其二是預算案應具有法律及公開的特質；其三是預算案應具有政策標準及支出監督的特質；其四是預算案應具有定期性的特質。

十二、施行預算的理由 施行預算的理由有五：（一）滿足國民參政的慾望；（二）立財政上之秩序，謀收支之適合；（三）預防錯誤及不正當的財政行爲；（四）預先統盤籌算，使無分配不得當之弊；（五）使辦理歲出入者，認真從事，以明責任，庶幾各種財政上之積弊可祛。

十三、預算之種類 預算之種類，可以分做下列幾個：

（一）以歲入之性質爲標準，預算可以分爲（一）總額預算及（二）純額預算。前者是包括財務費預算及政務費預算而言，後者是僅指政務費預算而言。

（二）以時期的先後爲標準，預算可以分爲（一）臨時預算或預算案尙未成立時的暫時預算，（二）本預算，及（三）追加預算或預算案已成立後的臨時添加預算。

（三）以預算範圍之廣狹爲標準，預算可以分爲（一）一般預算及（二）特別預算。前者是指除特別預算外的一切預算，後者是指一切不列在一般預算內的預算，如戰時預算，公債預算，鐵道預算，學校預算等而言。

（四）以預算上收支所屬會計年度爲標準，預算可以分爲（一）上年度事後承諾預算，如預備金支出之事後

承諾是（實則這也是上年度的追加預算之一種；）（二）本年度預算；（三）來年度預算，如明年或後年等始支用的預算，這種先一二年預先通過的預算，大概是屬於繼續事業的繼續費為多。

（五）以預算案的內容的繁簡之不同，預算可以分爲（一）大綱預算及（二）詳細預算。前者大概是預備成爲法律案的，後者大概是以備立法機關的參考的。

十四、預算案之編製 預算案之編製是預決算論中的第一過程。關於預算案之編製問題之各點，大概可以約略的述之如下：

（一）預算案應由何種機關編製？ 當然應當由行政機關編製。

（二）預算案應在何時編製？ 這完全是一個行政上的方便問題。不過開始編製之期與開始實行預算之期相差不可過久，最好是像英國之只差六個月。

（三）預算項目算出之方法 這大概是要靠歲出入的統計而參之以臨時情形的。

（四）預算案之形式問題 大概歲出入預算是應當分爲經常與臨時的，而經常項目是應當列在臨時項目之前的。至於歲出與歲入之應誰先誰後，這完全是一個方便的問題，無甚深究之必要。至預算案科目分類之多少，大概科目太少則立法機關之權太受限制，而科目太多則行政機關之權太受限制，二者都不是執兩用中或允執厥中之道。

十五、預算案之議決 預算案之議決是預決算論中的第二過程。關於預算案之議決問題之各點，大概可以

約略的述之如下：

(一)預算案之議決權應操於何種機關？當然是應當操於代表人民的立法機關。有二院的國家，當然代表民衆的議院的預算議決權是應當比別一院大的。

(二)預算案應當全部抑一部議決乎？大概英日美德等國是採一部份議決制，而法比二國是採全部議決制。觀乎法國的政潮比英國爲多，就可以知道二制之孰優。

(三)議會應否有權增加預算？英國是不准的，法美是准的。大概就理論言，議會是應有此權的；不過就事實言，法美已有不良的成績，議會是萬不應當讓牠有增加預算之權的。

(四)預算未議決或不成立時之補救 預算未議決或不成立時的補救辦法有兩種：即(一)上年度預算延長制，及(二)臨時預算制。

十六、預算案之施行 預算案之施行是預決算論中的第三過程。此過程一名現計論或現算論。現計論的內容爲(一)收入，(二)支出，及(三)金庫。茲把關於現計論之各點，約略述之於下：

(一)命令與實行的機關應否分立？爲防免財政上的積弊起見，收支的命令與實行的機關是必須分離的。大概徵收與支付的機關，其職權是只應限於命令的，而把實行命令之權完全交給於金庫。

(二)金庫的重要和種類 金庫爲收入之保管者及支出之代理者，其在現計論上地位之重要是可想而知的了。至金庫的種類，則可以用兩個標準來分。其一是以形式爲標準，那末，金庫可以分做(一)統一的金庫制(only

heitliche Staatskassen)或集權於一個機關的金庫制，(二)官廳的金庫制 (Behördliche Kassen)，或分權於各個官廳的金庫制，及(三)混合金庫制 (Verwaltungswesen Kassen)，就是於統一金庫制原則之下，參酌情形，再設立特別會計之局部的金庫制。世界各國多採第三制，中國亦採之，但是可惜我國金庫制尚無一定的辦法，所有法律條文，其效力直等於零耳。其二是以保管的機關做標準，那末金庫可以分做(一)獨立金庫制 (independent treasury system) (1) 銀行金庫制，或委托金庫制 (bank deposit or custody system) (2) 銀行金庫制復可分為(一)中央銀行金庫制，(二)普通銀行金庫制，及(三)聯邦準備銀行金庫制。

十七、審計與決算案之成立 審計與決算案之成立為預決算論中的第四過程，亦即是最後的一個步驟。關於審計制度的規定，大概世界各國的辦法各有不同，而其最有可供參考之價值者，當推英法兩國。茲述法國與英國的審計制度如下：

(一)法國的審計制度 法國的審計制度，大略為(一)各部各有一個審計局或監理局 (Board of Control) 以預先審計各該部的支出，每年做一決算報告送交財政部；(二)財政部長接了此項報告之後，即交部內審計局 (Bureau of Public Accounts) 審查，然後再做一總決算報告，送交一個審計委員會；(三)這個審計委員會是由九人組織而成的，由大總統在議員及行政長官中選任之，審計委員會把財政部所交下來的總決算報告與預算比較和審查一下之後，再提交國會；(四)財政部長於報告總決算於審計委員會之外，又把所收各部的決算報告送交一個會計法庭 (Court of Accounts) (該法庭的法官是大總統所委的，任期終身)，該法庭一方面把

審查結果報告於財政部長，以便起訴犯罪的財務官吏，而他方面又做成一個總決算報告提交大總統；（五）大總統再把會計法庭的總決算報告送交國會；（六）最後由國會預算委員會（Budget Committee）審查審計委員會所送來的報告和大總統所送來的會計法庭的報告，如認為滿意，即提交大會通過，成爲決算法。

（二）英國的審計制度 英國審計制度之特點，在於簡單而有效力。其全部審計制度的中心點，統統集中在審計長一人身上。審計長由國會委任，對國會負責，任期終身，但對於會計法規是毫無容喙之餘地的。財政部所發的支付飭書在會計長處照支之後，會計長即把已付訖的支付飭書送交審計長備查，而當財政部長未發出支付飭書以前，審計長亦曾有一度事前的審核。審查之後，如有不滿意的地方，小事通知用款機關糾正，大事報告於國會，而國會中則亦有一個常務審計委員會（Standing Committee on Public Accounts）去審查財政部長的總決算報告及審計長的審計報告。常務審計委員會會員爲十五人，七人是屬於在朝黨議員，八人是屬於在野黨議員，而主席是必須爲在野黨議員。即此亦可見英國財政公開的辦法之完善。如果國會把總決算報告通過，即成爲決算法。

上面所述爲預決算制度的概論，如果我們要窺一些預決算制度的堂奧，請舉英美二個先進國的實例，以作個案研究（case study）如下面兩章。

第二章 英國的預決算制度

第一節 英國人民之爭得預算權

歷史告訴我們，立憲或民主國家人民代表的過問預算權，並不是一種天賦人權，乃是往往用革命流血或其他或溫或厲的手段得來的。英國就是一個很好的例子。現在請先述英國人民之爭得預算權或荷包權的歷史於下。

英國現在的民主政治是逐漸由中古時代的專制政治演化出來的。當一二一五年之前，英王約翰（King John）是時常濫用其權力，向人民抽取其例定規費（customary dues 如 purveyance, relief, wardship, and marriage）的。一二一五年，約翰王爲其諸侯所迫，簽定大憲章（Magna Charta 即 Great Charter 之意）大憲章內的最重要的一條，就是「不經直接受命於英王的高級教士及諸侯所組織的會議的允許，而賦征的租稅是無效的」（no aid or tax to be laid without the consent of the great council of the nation which is to include the prelates and greater barons and all who hold directly of the king）。

一二六五年，國會的組成員，除高級教士或牧師及諸侯或貴族之外，又加入每郡的二爵士（knights）和繁盛城市的二公民。

一二九五年，愛多亞第一（Edward I）召集「模範國會」（Model Parliament），這就是說，第一階級的主

教，第二階級的貴族，及第三階級平民（commons）的代表集在一起開會。

一三〇三年，頒布「商業大憲章」（*Charta Mercatoria or the Great Charter of Commerce*），開放英格蘭的海口與市鎮，允許外國人互市。此舉不啻是鞏固平民或商人階級的政治上勢力和地位。

一三二二年，國會分爲二院：上議院或貴族院（*House of Lords*）由精神的貴族（即僧正）與世俗的貴族組織之；下議院或平民院（*House of Commons*）由爵士或鄉紳（*country gentlemen*）及繁盛城市的公民代表組織之。這三種階級英人叫做 *the Estates of the Realm*（以上一時期，英國史上稱做 *The Plantagenets* 王朝統治時代。）

自一三九九年至一四八五年的八十六年間，六個蘭開夏王（*Lancastrian kings*）及紐克王（*Yorkist kings*）相繼當國。其時內戰外患，紛至沓來，王室大概是服從國會的命令的，是以國會對於王室經濟及其用途，亦不客氣，是時常加以指摘和糾正的。在亨利第四（*Henry IV*）朝，下議院遂爭得先提財務立法之權（*the right of the commons to initiate money legislation*）。

自一四八五年至一六〇三年的一百十八年間，英國史上稱做都圖王朝統治時代（*the period of Tudor kings*）。這個時期我們可以稱牠爲反動時代。雖然表面上，英王還是遵循從前的憲例，不時向國會請求款項，但是這種國會通過的款項與英王的特權收入相較是微乎其微的，所以在實際上，英王因有所恃而無恐，所以是差不多與大陸上的專制君主一樣的專制的。當時英王的特權收入爲（一）關稅，（二）強迫及任意的公債，（三）造幣餘

利 (debasement of coinage) 及(四)沒收教堂產業的出售。

自一六〇三年至一六八八年的八十五年間，英國史上稱做斯都脫王朝統治時代 (the period of Stuart kings)。在這個時期內，從伊利薩白斯女王到一六八八年的革命，我們可以很明顯地看出君權與民權勢力的消長，王室與國會權力的起伏。茲特比較詳細的敘述如下。

一六〇三年至一六二五年，傑姆斯第一 (James I) 企圖以「神權說」或「對天負責」說 (the theory of the divine right of kings) 來證明和擁護其君主的絕對權力。(按中國歷來是也有所謂神權說的。不過中國的神權說似乎是很民主的，因為有天視自我民視，天聽自我民聽的觀念去限制之耳。) 斯都脫王朝有都圖王朝弄權之癖，而無都圖王朝治國之才。伊利薩白斯女王一生勤儉，豐滿的國帑，都給傑姆斯第一浪費光了，所以他是常常要請求國會通過經費，而國會常常靳而不與，因之衝突就起了。傑姆斯第一往往不得國會的允許，逕自征收各種封建時代的特權收入；而人民則往往起與征收官吏反抗，其代表亦與英王立於對敵的地位。一六一一年二月，傑姆斯第一因宗教爭論而解散國會，一直到一六二一年正月，除了一六一四年的二個月之外，國會並未召集過一次。一六二一年，因為對外（即西班牙）有戰事，戰費浩繁，傑姆斯第一乃又不得已召集國會請求戰費。

一六二五年至一六四九年，傑姆斯第一的兒子查理第一 (Charles I) 繼父而統治英國。一六二五年，查理第一召集下議院討論歲入，下議院通過的預算，是很不滿查理第一之意的，於是彼乃把國會解散，而逕以公債應付歲出。一六二六年，對西戰事不利，乃又召集國會討論經費問題；國會雖對英王所提的預算照原案通過，但同時

規定正式通過須俟至會期的末日。(按現在英國的國會，每於議會將終時，把從前所通過的預算法案再正式通過一下，其起原卽在於此。)查理第一對於此種不信任他的規定大不高興，乃開始攻擊代議政治之罪惡。國會對之，當然起了極大的反感，以後對於查理第一的經費請求一概拒絕。查理乃進行強迫公債（其數額卽等於上年度的稅額）以籌款，於是逮捕案件，時有所聞，舉國騷然。一六二八年，英法斷絕國交，戰事需費，查理第一乃不得已又召集國會討論戰費，國會乃乘此機會提出「民權請願書」(Petition of Rights)要求查理第一簽字畫押。查理第一不得已乃照簽。該請願書爲一二一五年大憲章的確認與完整。國會於該請願書內鄭重宣言(一)無論何種租稅，如無國會的允許，不准賦課；(二)無論何種公債，強迫的或任意的，不准英王發行。(參閱法儒斯多姆著預決算論 (R. Stourm: The Budget 第十三面) 一六二九年，查理第一又召集國會，國會對於其非法征收的鎊稅 (poundage tax) 與噸稅 (tonnage tax) 宣佈無效。查理第一大怒，乃將國會解散。所以自從一六二九年三月十六日起至一六四〇年四月十六日止的十一年長時期內，查理第一的籌款方法爲(一)鎊稅與噸稅照常征收，(二)各種商品專賣權的設立，(三)船稅 (shipmoney) 的新創，(四)王室土地的抵押，及(五)公債的強征。當公債強征的時候，有一個公民名叫漢伯屯 (Hamptden) 者拒絕繳納二十先令於征收員，征收員卽逮捕之入獄，該案遂激動全國民心，爲以武力對付英王的導火線。查理第一旋於一六四〇年召集第五次國會，不久卽又被解散。同年十一月查理第一又召集第六次國會，卽後世所稱謂長期國會 (Long Parliament) 是也。此長期國會劈頭就草宣言抗議查理第一的種種非法課稅，並列舉其違反其自己所

簽押的「民權請願書」的種種罪狀。這樣，英國人民爭預算權或荷包權的革命，已是箭在弦上，萬不能再行避免的了。一六四二年內戰暴裂，查理第一被迫去倫敦。一六四八年，革命領袖克林威爾 (Oliver Cromwell) 所指揮的圓頭軍 (Roundheads) (即共和軍) 大敗查理第一所管帶的騎兵 (cavalier) (即保王軍)，查理第一遂就擒。一六四九年，查理第一在白宮 (White Hall Palace) 前為國會宣告死罪，身首異處。

自一六四九年至一六五九年的十年間，在英國史上叫做共和時代 (the period of Republic)，其實可以叫做克林威爾的專政時代。英國在共和時代，政費浩繁，人民怨望者多，所以當克林威爾死後，人民就歡迎查理第一之子查理第二恢復王位。

一六六〇年至一六八五年，查理第二在位。國會鑒於王室常備軍的危險，乃主張遣散之，僅留五千兵士，此為後世英國維持少額常備軍的濫觴。當時裁兵費用為四十萬鎊，其來源為等階人頭稅 (graduated poll-tax) 凡十六歲以上的能自立臣民，都須繳納，其稅額自一百鎊至六便士不等。但等級人頭稅征收需時，而裁兵則急不容緩，所以乃暫時向倫敦市借款以資應用。旋查理第二勸誘國會給他常年永久經費一百二十萬鎊，國會允之，但其種種特權收入如 wardships, marriages, purveyance 及 preemption 之類都須一律放棄。這筆常年永久經費的來源為各種飲料稅。如皮酒稅，淡色麥酒稅，cyder 稅，strong water 稅，醋稅，咖啡稅，可可稅，冰水 sherbet 稅，及茶稅等。查理第二的最後在位數年，是與國會時有關於財政的爭論的，其原因大概是在於不先得國會允許而逕自對荷宣戰。一六七四年，國會拒絕接濟對荷戰費，戰事始息。不過同時查理第二在法國借到外債，所以一

直到一六八五年，國會並未召集。

一六八五年傑姆斯第二繼查理第二而統治英國。傑姆斯第二對於國會的態度是非常之驕慢的。所以在位未及三年而革命又起，即世之所謂一六八八年的革命（the Revolution of 1688）是也。

一六八八年的革命既起，傑姆斯第二乃不得不亡命法國，而英國國會乃迎立來自荷蘭的威廉第三（William III of Orange）為英王。自此以後，英王的私庫（private funds of the king）始完全與英國的國庫（public funds of the nation）絕對分離；人民代表（即國會）的議決預算案的特權（the budget prerogative）始根本確立，沒有一個君主再敢提出異議了；國會年年召集，軍費年年須經國會通過（這是一六八九年的事情，沒有一個君主敢再於平時不由國會允許而設立常備軍（standing army）而窮兵黷武了。此外威廉第三又簽押於「權利請願書」（the bill of rights），這不過是把一六二八年的「民權請願書」及一二一五年的「大憲章」重行確認遵守一下罷了。

一七〇一年，國會通過「王位繼承案」（Act of Settlement），拒絕信天主教的繼承者，而通過漢諾佛王（George Elector of Hanover）繼承英國王統。這樣一來，英王是人民代表選舉的了，是世襲的大總統了，英國民主政體自此確立，而英國人民的預算權或荷包權是愈形鞏固了。

第二節 英國財政立法順序的沿革

十七世紀末葉以前的英國財政立法順序，經過了很長的時日而並無更改。英王如有國用要籌劃的可以請

求下議院通過一個議案，叫做「補助供億案」(bill of aids and supplies) 而同時下議院可以向英王請求簽字於該院所通過的議案及廢除苛政 (to relieve grievances)。「補助供億案」就是允許英王可以令其大臣向人民抽稅的一個議案，至於稅收之如何支用，該案是毫無權力去過問的。及至十七世紀末葉，下議院始提出一種新要求，就是該院所通過的稅收須支銷於該院所通過的用途上去，不許流用。自從威廉第三 (William III) 朝以來，下院對於財政立法的權力，蓋無時不在擴張中也。雖此種研究為憲政範圍內的事，但為明瞭英國下院對於財政立法權擴充的沿革起見，亦不能不有相當的注意也。

英國下院對於國家財政的優越地位的確立，大概可以分做三個段落來討論：就是：

(一) 第一段落 下院對於財政事項的權力範圍的累進的擴張及至國家收入與國家支出均須受其節制為止。

(二) 第二段落 上院（即貴族院）不能過問財政立法事項。

(三) 第三段落 下院設立機關去監督財務行政，俾其財政立法權得發生實際的效力。

一 英國下院擴充財政支配權

在一六八八年之前，英王的獨立收入很是可觀，此種獨立收入之來源大致為王室之產業，例定規費 (customary dues)（封建時代的遺跡）及國會通過為英王終身私用的租稅三種。就理論上講起來，英王的獨立收入已足敷經常的國家開銷，除掉臨時的特別支出之外，英王是無須再向國會請求補助的。但是就實際上講起來，

英王的獨立收入每年終是不敷抵充經常國家支出的，而此不敷的收入部份或超過的支出部份（margin of expenditure uncovered by non-parliamentary revenue）就變做下院財政支配權擴充的起點。茲把下院對於國家財政收支兩方面的支配權的擴張的步驟約略述之於下：

（一）稅收方面的支配權的擴張。

甲 一六八八年，英王自動的徵稅權撤廢。

乙 「喬治第三」（George III）登位之後，把王室產業（土地）的收入亦歸國會支配用途。

丙 最後把英王的私收入與國家的公收入，完全劃分，各不相犯。

（二）用途方面的支配權的擴張。

甲 一六八八年之後，國會通過逐年支用的一定款項給英王支配，以抵補獨立收入的不敷部份。這部份國會通過逐年不變的經費，英文叫做 *civil list*（意即和平時代經費表，若譯為王室經費亦通。）

乙 一六八八年之後，一直到現在，陸軍預算每年必須分門別類的受下院的討論議決，所以限制英王的軍權也。

丙 一六八八年之後一直到十九世紀，海軍預算，每年必須籠統的（as a lump sum）受下院的討論議決。自從十九世紀一直到現在，海軍預算是必須分門別類，不能再籠統報告了。

丁 除海陸軍經費須每年由國會通過外，*civil list* 內的經費項目亦逐項的由永久法定性質變為每

年通過性質，即所謂「文官服務預算」(civil service estimates)者是也。

戊 寢假文武預算的各項遂變為預算案的各個單獨議決案，即英文之所謂 vote (即投票表決的意思)者是也。各個單獨預算議決案內的盈虧款項，不准在未經國會的允許之先，互相流用。

二 英國上院之喪失財政案過問權

就理論講，議決預算案既是一種立法行為，那末上院當然也有過問之權。不過就實際言，下院向來是處處在那裏想法子不令上院過問財政案的。茲把下院歷來減輕或消滅上院的財政權的努力，約略述之如下：

(一)亨利第四(Henry IV)時代下院通過一個議案，把財政案的建議權完全屬之下院，而上院祇有批評權及贊否權。

(二)一六二六年查理第一(Charles I)召集第一國會，下院通過一件關於「補助供億案」的順序的議決案，謂下院通過一種租稅之後，英王可徵求上院的同意即下令徵收之。

(三)一六七一年及一六七八年下院又通過二個議案：一則謂上院不准變更下院所通過的「補助供億案」，二則謂「補助供億案」的出發場所應在下院。

(四)一八六〇年下院所通過的「紙稅撤消案」(paper duties repeal bill)為上院所否決，於是下院乃又奮起，通過議決案，把下院的財政權，多加一層保障，並謂上院雖以前有否決下院所通過的財政案之權，但是此後下院有權把財政案編製的形式弄得有使上院不能濫行使用該項權力。該議案通過之後下院乃又通過把「紙

稅撤消案」歸併在總財政案，於是上院的反對卒歸無效。

(五)一九〇九年下院通過「路易喬治預算案」(The Lloyd George Budget)，但上院以其租稅政策太激進，不大利於地主及資產階級，乃毅然否決之。於是自由黨的下院乃又奮起，不惜於一年之內，兩度解散議會，兩度舉行總選舉，以訴之於民衆。結果是(一)一九〇九年的預算案照原稿通過上院，(二)一九一一年的上院財政案否決權撤消案通過於下院，該議決有云：

「凡下院通過的財政案，如果在國會閉幕前一月送至上院審查，而上院在一月後尙未照原案通過者，那末除非下院自己要撤回或修正原案外，該財政案應立即呈請英王簽押，成爲議會的正式議決案。」

三 英國下院設立輔助機關使財政監督權發生效力

(一)下院內部之財政監督機關。

甲 有制用委員會(Committee of Supply) (該委員會爲全院的議員) (Committee of the Whole House) 去監督用途。

乙 有籌募委員會(Committee of Ways and Means) (該委員會亦爲全院的議員) 去監督收入。此種辦法在一六四一年已經實行。

丙 有審計委員會或決算帳目審查委員會(Committee of Public Accounts) (委員十五人，主席爲反對黨黨員餘十四人兩黨均分) 去審查決算帳目。(此種辦法一八六一年始實行。)

丁 有預算帳目審查委員會 (Committee on Estimates) 去審查預算數之是否合乎經濟及效率的原則。(此委員會一九一二年後始設立。)

(二) 下院外部之財政監督機關。

甲 多數黨內閣制 (the cabinet system) 多數黨組織內閣，那末內閣不啻是下院多數黨的一個委員會，該委員會之職責是不啻兼立法與行政而有之也。一七〇六年及一七一三年下院通過的議決案及永久法 (standing order) (或議事規程) 規定經費請求權祇能發自內閣，以免議員之濫使職權。大約相同的時光，下院又通過一條永久法謂一切財政法案都應從全院委員會發生。

照此辦法，我們可以曉得，英國的內閣是主動而建設的，英國的下院是被動而批評的。但是下院有投不信任票以倒閣的武器，內閣亦不能濫使職權也。

乙 審計長 (Comptroller and Auditor General) 審計長係國會所委任的財政監督官，不受行政長官之支配，其職務為經費開支之事前與事後監督。

第三節 英國預算案的編製

(一) 編製的機關 英國預算案編製的機關為財政部或大藏省 (The Exchequer or the Public Treasury)。(按英國財政部高級人員的組織是很特別的。一七一四年以前，該部的部長叫做The Lord High Treasurer 高等國庫大臣。此後該部就改為委員會，由五委員組織之；委員長常由英國的首相 (prime minister)

任之，稱爲第一財政大臣 (The First Lord of the Treasury) 第二財政大臣 (The Second Lord of the Treasury) 就是財政部長，其餘三委員則稱爲助理財政大臣 (The Junior Lords of the Treasury)。第一財政大臣日理萬機，當然是沒有空功夫去實際的過問財務行政，所以其職位終是名譽的；助理財政大臣對於財務行政，實際上也少接觸，不過他們在國會卽下議院裏是須協助財政部的二位國會幹事的，其一叫做國會政治幹事 (the Parliamentary or Patronage or Political Secretary of the Treasury) 的，——財政部的國會幹事是常由政府指定爲下院的政府黨總指揮或統率 (Chief Whip of the Government in the House of Commons) (其職務爲協助總理大臣卽第一財政大臣指揮下院的黨員，通過議案，) 其二叫做國會財政幹事 (the Financial Secretary of the Treasury) 名義的財政委員會既然只顧議會方面的財政事務，而不管實際方面的財政事務，那末實際方面的財務行政指揮官勢必另有所屬才行。這個實際指揮財務行政者就是財政委員會的第二財政大臣財政部長，英文叫做 the Chancellor of the Exchequer。財政部長的幫手，在議會方面，則有財政部的國會幹事及三位助理財政大臣；在行政方面，則有兩位財政次長，其一是管部次長 (the Permanent Secretary to the Treasury) 專管財政部本部的行政事務，其二爲財務次長 (the Permanent Financial Secretary) 專管其他行政機關的財政監督事務。財務次長之下，又分七司 (division)，司設司長一人，預算員若干人，辦事員若干人；各司分掌其他行政機關的財政監督事務，如第一司監督陸軍部，海軍部，及殖民地部 (colonial office) 的財務行政；第二司監督司法機關及內政部的財務行政；第三司監督愛爾蘭各行政機關的財

務行政；……)

我們知道英國是行責任內閣制的國家；所以對於預算案的責任，內閣是連帶負責的，是整個負責的；所以編製的機關雖是屬於財政部，而對於編製好了之後的責任，是須由內閣整個兒去負擔的；所以當財政部把預算案編製好了之後，是必須提交內閣或國務會議詳細討論的，內閣通過之後，才能提交議會討論。如果各機關行政長官對於其機關預算的意見有與財長大相出入之處，那末可提出國務會議討論解決。總之，英國的財政部不過是內閣的一部份，不過是代表內閣去編製預算的一個機關而已。財政部既是代表內閣去編製預算的一個機關，所以凡有關於預算的爭論提到國務會議去討論的時候，內閣的成見，終是擁護財政部長的主張的多，不然，財政部的編製預算的責任不是分散了嗎？

(二)編製的步驟 在一七九九年，英國的會計年度開始期為正月六日。在一八三二年，英國的會計年度開始期為四月六日，自從一八五四年之後一直到現在，英國的會計年度，始自當年的四月一日，終於翌年的三月三十一日。在會計年度未開始前六個月——即前一年的十月一日——財政部發出造送來年度的預算通告於各收支機關，請牠們於二個月內——即在十二月一日或以前——造送各該機關的收支預算。該通告 (Estimates Circular) 的內容可以分做數點如下：(該通告係致各收支機關的會計官 accounting officer 者)

(a) 緒言 略謂該通告係奉財政委員會各大臣 (The Lords Commissioners of His Majesty's Treasury) 的命令而發出的。並請各收支機關的預算須嚴格的依據財政部所規定的格式編造。

(b) 造送預算的日期 略謂在十二月一日或以前，各收支機關的詳細預算都須寄送財政部。如果詳細預算不及造送，那末大綱預算是必須在十二月十五日以前造送的。如果各機關的預算因特種原因，尚未與財政部接洽就緒，那末無論如何是必須於正月十三日以前造送財政部的。正月十三日以後，財政部絕對不接受任何機關的新預算或原來預算的變更。

(c) 本會計年度實際收支的報告 略謂各機關在過去八個月內（即自四月一日起至十一月三十日止）的本會計年度的實際收支須據實報告，以資比較。

(d) 節約的必要 略謂各支出機關一方面固須力避將來之提出追加預算 (supplementary estimates) 的需要可能，而一方面尤須力事撙節，俾國帑不至虛糜，並得以至少的經費獲得多大的事功。

(e) 預算的解說 略謂各支出機關的一切預算項目都須有詳細的解釋，說明何以必要的理由；此層不但對於新加的預算項目是如此，就是對於原有的預算項目是也應如此的。

(f) 缺額的通知 略謂各支出機關對於造送預算時的缺額人員及其將來待決的問題，應有詳細的報告。

(g) 預算解說的格式 略謂預算細目的解說，不應只說明或增或減的數目，而應把增減的理由詳細說出；其說明的地方，並應遵照財政部所規定的一定格式辦理。

(h) 事功進展的報告 略謂凡暫時性質但超過一個會計年度以上之特別事功 (special services) 的進展狀況，其管轄的支出機關應於造送預算時作一個詳細的報告，證明（一）該工作已經使用的經費數額佔全預

算的幾分之幾，(二)該工作已經成就幾分之幾，(三)該工作能否在預算期內完了，及(四)該工作的經費總額能否不超過預算。

(i) 印花收入須算 略謂有印花收入的支出機關須特別注意該項收入的預算。

(j) 本會計年度前半年的實際開支報告 略謂本會計年度前半年(即自四月一日起至九月三十日止)的各款項預算的實際開支應有詳細的報告，以便推測本會計年度後半年的或約開支。

(k) 來年度(會計年度)臨時預算的指明 略謂當來年度會計年度尚未開始以前，財政部例有向議會請求臨時預算(vote on account)之舉。財政部於得到臨時預算之後，大概是按照各支出機關本年度會計年度開始時期內的實支數額分配的。如果各支出機關對於此成例有異議時，那末該機關務須於造送預算書時指明其應分配的經費數額。

(l) 末附各收支機關於造送預算書時應注意的規則十四條，其大意為

(a) 送造預算機關應注意並指明其所根據的最近有效法令的章節目。

(b) 凡預算之增加變更之尚未獲得財政部的允許者，不應列入預算書，而應另函說明，以便日後討論解決。

(c) 預算書應依照財政部所定的格式造送。

(d) 凡增添預算之未獲得相當負責官吏的允准者，並不因其已印入預算書而發生效力。

(e) 凡預算之與去年有差異，並已獲得財政部的允准者，應於說明欄詳示該函件的號碼和日期，以資查考。

(f) 當甲項 (subhead) 預算有移用於乙項的必要時，則上年度的該項預算亦應移轉，以資正當的比較。其甲款 Vote 預算有移轉於乙款的必要時，其辦法同。

(g) 凡自己有一部份收入而議會許其抵沖其經費 (the system of appropriation in aid of the vote) 的預算款項，應注明該款項全年總支出及全年預計總收入的數額。

(h) 凡對人的勞務酬報，無論是永久僱員或暫時僱員，都應列入薪俸項下，除非支出機關與財政部另有處理辦法。

(i) 任何官員除薪俸以外的收入，如恩給金等，之在二十五鎊以上者，均應在預算書內加以說明。其另外有收入者，該官員亦應報告於其服務機關的會計官。如官員的住宅，油燈，燃料等有由公家供給者，預算書亦應加以紀錄。

(j) 預算書應附以財政部規定各個官吏的薪俸的函件。

(k) 雜費一項只應包括零星費用，其詳細賬目雖不必公佈，但必須報告財政部。

(l) 關於保險及租稅的預算，須有詳細說明。

(m) 收入預算，無論是現金收入或印花收入，都應詳細說明，尤其是增減的原因。

(n) 上述十三條規則應由管轄各該預算款項的行政部或機關負責遵守。

至預算書的格式有如下表。

預算書格式：預算增減的說明。

款名 (title of vote)

項名 (subhead)	經費數額	一九一二——一九一三年預算增減的理由說明
A. 薪俸 (salaries)		
一九一二——一九一三年預算		
一九一一——一九一二年預算		
一九一一——一九一二年前六月實支經費		
一九一〇——一九一一年全年實支經費		
一九〇九——一九一〇年全年實支經費		
一九〇八——一九〇九年全年實支經費		
B. 旅費 (traveling)		
一九一二——一九一三年預算		

一九一一年——一九一二年預算		
一九一一年——一九一二年前六月實支經費		
一九一〇——一九一一年全年實支經費		
一九〇九——一九一〇年全年實支經費		
一九〇八——一九〇九年全年實支經費		
C.		
D.		
N. 收入		
一九一二年——一九一三年預算		
一九一一年——一九一二年預算		
一九一一年——一九一二年前六月實際收入		
一九一〇——一九一一年全年收入		
一九〇九——一九一〇年全年收入		

一九〇八——一九〇九年全年收入

預算書格式：薪俸的說明（薪俸為每款獨立預算項下的一項，項下又分為許多細目（items）。

人	數	薪	俸	等	級	預	算	額
一九二一—一九三	一九三—一九三	職位名稱	最低額	年功加薪額	最高額	一九三—一九三	一九二—一九三	
第一行	第二行	第三行	第四行	五行	第六行	第七行	第八行	

茲舉一個實例如下：

Class of Expenditure: Civil Services,

Title of Vote: Home Office

Subhead: M. Salaries and Allowances Inspection of Coal and Metalliferous Mines and of Quarries

Numbers	Items	Salary of office		Maximum	1914—5	1913—5
		Minimum	Annual increment			
1	Chief inspector	£ 1,200	\$ 100	£ 1,500	£ 1,500	£ 1,500
4	Divisional inspectors	750	50—	1,000	4,509	3,568

15	14	Senior inspectors	500	20—	700	8,646	9,367
1	1	Electrical inspectors	500	20—	700	607	587
34	33	Junior inspectors	300	15—	450	11,845	11,909
1	1	Labor advisers	300	15—	450	300	300
30	30	Sub-inspectors	150	5—	200	4,704	4,596
		Allowances to inspectors for clerical assistance	—	—	—	840	820
		Allowance to divisional inspectors for offices	—	—	—	210	140
6	6	Inspectors of horses	125	5—	175	784	758
1	1	Mechanic at the station for testing mining explosives	80	2 10	120	117	115
		Allowance to ditto for acting as caretaker	—	—	5s a wk.	13	13
93	92			Total for salaries		£34,076	£33,673

財政部於接到各部預算請求書之後，即由各司的預算員(estimate clerks)分別審查，如有疑問，則就商於各該支出機關的長官，或就正於司長(principal clerk)，如司長還有疑問，則就正於財務次長；如財務次長亦有疑問，則就正於財政部長；財政部長不能處決，則就正於國務會議或內閣全體。

(三)編製完了後的內容 英國的預算案，在編製完了之後，其內容大概可以分做如下的部種類款：

第一部 永久經費 (Consolidated Fund Services 即不必年年由國會通過的經費，包括國債費，道路改良費，補貼地方費，王室經費，法院經費，及其他含有永久性質的經費等在內。)

第二部 非永久經費 (Supply Services 即年年須由國會通過的經費。)

第一種 陸軍經費。

第一款 軍隊的俸給薪工等。

第二款 軍醫機關的俸給薪工等。

第三款 特別預備隊(Special Reserve)經費。

第四款 屬地軍隊(Territorial Forces)經費。

第五款 軍官學校及軍事教育經費。

第六款 紮營，運輸，及換馬(Quartering, Transport and Remount)經費。

第七款 服裝福食費。

- 第八款 軍需機關及兵站經費。
- 第九款 兵工，工程，及航空機關 (Armament, Engineer and Aviation Stores) 經費。
- 第十款 土木建築經費。
- 第十一款 其他在伍軍的 (Miscellaneous Effective Services) 經費。
- 第十二款 陸軍部經費。
- 第十三款 退伍軍官經費。
- 第十四款 退伍兵士經費。
- 第十五款 其他陸軍機關的非武裝服務人員的養老金，補償金，及恩給金。
- 第二種 海軍經費。
- 第一款 海軍官佐，兵士，及海防軍的薪給工資。
- 第二款 服裝福食費。
- 第三款 軍醫機關經費。
- 第四款 艦隊上僱用非武裝人員俸給。
- 第五款 軍官學校及軍事教育經費。
- 第六款 科學工作 (Scientific Services) 經費。

第七款 王家海軍預備隊經費。

第八款 建造，修理，維護軍艦等經費。

第九款 兵艦武裝經費。

第十款 國內外的海軍土木建築經費。

第十一款 其他在伍軍的經費。

第十二款 海軍部經費。

第十三款 退伍軍佐及兵士的俸給。

第十四款 軍佐及兵士的恩餉，津貼，及養老金等。

第十五款 其他海軍機關的非武裝服務人員的養老金，補償金，及恩給金等。

第三種 文官服務 (Civil Services) 經費。

第一類 土木建築經費。

第一款 王宮經費。

第二款 Osborne 各行政部建築經費 (The State Department at Osborne)。

第三款 王家公園及散步場 (Pleasure Grounds) 經費。

第四款 國會建築物經費。

第五款 大不列顛各種法院建築物經費。

第六款 大不列顛美術及科學建築物經費。

第七款 使館及領事館建築物經費。

第八款 稅收機關建築物經費。

第九款 大不列顛勞工介紹所建築物經費。

第十款 大不列顛公共建築物經費。

第十一款 聯合王國的測量經費。

第十二款 商部管轄下的商港經費。

第十三款 Peterhead 商港經費。

第十四款 政府財產的租稅。

第十五款 愛爾蘭的土木建築經費。

第十六款 愛爾蘭的鐵道經費。

第十七款 海牙和平會建築物經費。

第二類 各文事行政部 (Civil Departments) 的俸薪及辦公費。

聯合王國及英格蘭

第一款 上議院經費。

第二款 下議院經費。

第三款 財政部及其所屬機關的經費。

第四款 內政部經費。

第五款 外交部經費。

第六款 殖民地經費。

第七款 樞密院 (Privy Council Office) 經費。

第八款 商部經費。

第九款 商船局 (Mercantile Marine Services) 經費。

第十款 商部破產局 (Bankruptcy Department of the Board of Trade) 經費。

第十一款 農漁部 (Board of Agriculture and Fisheries) 經費。

第十二款 慈善委員會經費。

第十三款 政府化學師 (Government Chemist) 經費。

第十四款 文官考試委員會經費。

第十五款 審計院 (Exchequer and Audit Department) 經費。

第十六款 民衆互助團體登記局 (Friendly Societies Registry) 經費。

第十七款 地方政府監督局 (Local Government Board) 經費 (聞該局現已改爲衛生部了。)

第十八款 瘋癲委員會 (Lunacy Commission) 經費。

第十九款 造幣廠經費。

第二十款 國債局經費。

第二十一款 公家紀錄保管局 (即檔案保管處 Public Record Office) 經費。

第二十二款 公共建築物債務委員會經費。

第二十三款 總註冊局經費。

第二十四款 國家印刷及文房局經費。

第二十五款 森林局經費。

第二十六款 公共建築物管理局經費。

第二十七款 祕密 (Secret Service) 費。

蘇格蘭

第二十八款 蘇格蘭祕書處經費。

第二十九款 農部經費。

第三十款 漁部經費。

第三十一款 瘋癲委員會 (General Board of Control) 經費。

第三十二款 總註冊局經費。

第三十三款 地方政府監督局經費。

愛爾蘭

第三十四款 愛爾蘭總督住家 (Lord Lieutenant's Household) 經費。

第三十五款 祕書長辦公處及其所屬機關經費。

第三十六款 農業及技術教育部經費。

第三十七款 慈善局經費。

第三十八款 住民擁擠區域局 (Congested Districts Board) 經費。

第三十九款 地方政府監督局經費。

第四十款 公家紀錄保管處經費。

第四十一款 公家工務局經費。

第四十二款 總註冊局經費。

第四十三款 評估地價及經界測量經費。

第三類 司法經費。

聯合王國及英格蘭

第一款 Law Charges 法律經費。

第二款 其他零星法律經費。

第三款 大理院及刑事上控法庭經費。

第四款 土地登記處經費。

第五款 公衆受託人 (Public Trustee) 經費。

第六款 地方法庭經費。

第七款 英格蘭與威爾斯的警察經費。

第八款 英格蘭與殖民地的監獄經費。

第九款 大不列顛的感化院及工業補習學校經費。

第十款 英格蘭的刑事瘋人院經費。

蘇格蘭

第十一款 法律經費 (Law Charges) 與法庭經費。

第十二款 蘇格蘭土地法庭經費。

第十三款 愛定波婁註冊局 (Edinburgh Register House) 經費。

第十四款 監獄經費。

愛爾蘭

第十五款 法律及刑事訴訟 (Law Charges and Criminal Prosecutions) 經費。

第十六款 大理院及其他司法機關經費。

第十七款 土地委員會經費。

第十八款 地方法庭經費。

第十九款 都柏林京都警察 (Dublin Metropolitan Police) 經費。

第二十款 愛爾蘭王家警察 (Royal Irish Constabulary) 經費。

第二十一款 監獄經費。

第二十二款 感化院及工業補習學校經費。

第二十三款 Dundrem 刑事瘋人院經費。

第四類 科學及美術教育經費。

聯合王國及英格蘭

第一款 教育部經費。

第二款 英國博物院經費。

第三款 全國美術院經費。

第四款 全國畫像院 (National Portrait Gallery) 經費。

第五款 Wallace Collection 經費。

第六款 Stafford House 經費。

第七款 科學調查經費。

第八款 大不列顛的高等教育及威爾斯的中等教育經費。

蘇格蘭

第九款 公衆教育經費。

第十款 美術院經費。

愛爾蘭

第十一款 公衆教育經費。

第十二款 私立學校委員會經費。

第十三款 美術院經費。

第十四款 提創科學及美術經費。

第十五款 愛爾蘭大學教育經費。

第五類 外交及殖民經費。

第一款 使館及領事經費。

第二款 殖民經費。

第三款 電報補助及太平洋海底電線經費。

第四款 波斯借款。

第六類 *Non-Effective and Miscellaneous Services* 雜項經費。

第一款 退休金 (*Superannuation and Retired Allowances*)。

第二款 雜項經費。

第三款 愛爾蘭醫院及慈善經費。

第四款 各種臨時委員會經費。

第五款 償還地方公債基金。

第六款 愛爾蘭發展津貼。

第七款 國際展覽會經費。

第八款 償還 (*Civil Contingencies Fund*)。

第七類 養老金勞工介紹所及社會保險等經費。

第一款 養老金。

第二款 全國康健保險聯席委員會經費。

第三款 英格蘭全國康健保險委員會經費。

第四款 威爾斯全國康健保險委員會經費。

第五款 蘇格蘭全國康健保險委員會經費。

第六款 愛爾蘭全國康健保險委員會經費。

第七款 勞工介紹所及失業保險經費。

第八款 全國保險審計部經費。

第九款 肺病治療補助金。

第十款 高原與內地施醫經費。

第十一款 民衆互助團體補助金。

第十二款 一九〇五年失業工人條例所發生的經費。

第四種 稅收機關的經費。

第一款 關稅及產銷稅征收機關的經費。

第二款 內國租稅征收機關的經費。

第三款 郵政局的經費。

茲節錄第二部第二類第四款英國內政部經費的預算書如下以示每款預算內容的一斑

Subheads under which this vote will be accounted for by the Home Office

	1914-5	1913-4	Increase	Decrease
Home Office	£	£	£	£
A. Salaries, Wages, and Allowances	53,024	51,221	1,803	—
B. Traveling and Incidental Expenses	700	700	—	—
C. Special Services	3,000	3,500	—	500
Inspection of Factories and Workshops				
D. Salaries and Allowances	77,197	75,180	2,017	—
E. Traveling and Incidental Expenses	17,500	16,500	1,000	—
F. Fees to Surgeons, etc.	13,500	12,500	1,000	=

G. Costs of Prosecutions, Inquiries and Arbitration	3,600	3,500	—	500
Inspection of Explosives				
H. Salaries and Allowances	3,180	2,981	199	—
I. Traveling and Incidental Expenses	1,000	1,000	—	—
K. Fees and Expenses of Chemical Referees	1,100	1,100	—	—
L. Cost of Inquiries and Arbitrations	5	5	—	—
Inspection of Mines and Quarries				
M. Salaries and Allowances	34,076	33,673	403	—
N. Traveling and Incidental Expenses	18,650	18,650	—	—
O. Costs of Inquiries, Arbitrations, etc.	7,475	11,055	—	3,580
Board for Mining Examinations				
P. Salaries	880	700	180	—
Q. Traveling and Incident Expenses	690	1,075	—	385

Inspection under Cruelty to Animals Act						
R. Salaries	2,568	1,978	590	—		
S. Traveling and Incidental Expenses	550	550	—	—		
Inebriates Acts, 1879 to 1898						
T. Salaries	700	700	—	—		
U. Traveling and Incidental Expenses	150	150	—	—		
V. Contributions to Certified Inebriate Reformatories	19,500	20,000	—	—		1,000
W. Maintenance of Criminal Lunatics transferred from Certified Inebriate Reformatories to Local Asylums	600	600	—	—		—
Workmen's Compensation Act, 1906						
X. Fees and Expenses for Medical Referees, etc.	7,000	8,000	—	—		1,000
Aliens Act, 1905						
Y. Salaries, Fees, and Allowances to Officers	10,490	10,240	250	—		
Z. Traveling and Incidental Expenses	355	295	60	—		

AA. Immigration Boards: Fees of Members and Clerks	850	750	100	—
BB. Expenses of Expulsion Orders	1,750	1,750	—	—
Home Office Industrial Museum				
CC. Expenses	1,000	1,000	—	—
Role of the Baronetage				
DD. Expenses	110	110	—	—
Gross Total.....	£ 280,600	279,963	7,602	6,965
Deduct				
EE. Appropriations in Aid	12,000	12,350	350	—
Net Total.....	£ 268,600	267,613	7,952	6,965
Net Increase	£ 987			

當然，上述的英國預算案的部種類款等的內容是只就歲出門或經費門而言的。財政部提出於國會的整個預算案，當然是應當把歲入門包括在內的，而且英國人理財方法向來是偏於保守的，所以往往把歲入門放在全

預算案的前數頁，以示注重經費來源的意思。茲把一九一四——一九一五年財相路易喬治 (David Lloyd George) 所提出的歲入預算開列於下以示一斑。(單位為鎊)

收入名稱	照原稅率收入估計	照新稅率收入估計
關稅	三五、三五〇、〇〇〇	三五、三五〇、〇〇〇
產銷稅	三九、六五〇、〇〇〇	三九、六五〇、〇〇〇
消費稅共計	七五、〇〇〇、〇〇〇	七五、〇〇〇、〇〇〇
遺產稅	二八、〇〇〇、〇〇〇	二八、八〇〇、〇〇〇
印花稅	九、九〇〇、〇〇〇	九、九〇〇、〇〇〇
土地稅	七〇〇、〇〇〇	七〇〇、〇〇〇
房屋稅	二、〇〇〇、〇〇〇	二、〇〇〇、〇〇〇
所得稅	四五、二五〇、〇〇〇	五〇、七五〇、〇〇〇
附加稅 (所得附加稅)	三、三〇〇、〇〇〇	五、八〇〇、〇〇〇
地價稅	七二五、〇〇〇	七二五、〇〇〇

內國稅收共計	八九、八七五、〇〇〇	九八、六七五、〇〇〇
租稅收入共計	一六四、八七五、〇〇〇	一七三、六七五、〇〇〇
郵政收入	二一、七五〇、〇〇〇	二一、七五〇、〇〇〇
電報收入	三、一〇〇、〇〇〇	三、一〇〇、〇〇〇
電話收入	六、九〇〇、〇〇〇	六、九〇〇、〇〇〇
土地收入	五三〇、〇〇〇	五三〇、〇〇〇
蘇彝士運河股利 及其他外債收入	一、三七〇、〇〇〇	一、三七〇、〇〇〇
雜收入	二、一三〇、〇〇〇	二、一三〇、〇〇〇
非租稅收入共計	三五、七八〇、〇〇〇	三五、七八〇、〇〇〇
收入共計	二〇〇、六五五、〇〇〇	二〇九、四五五、〇〇〇

當預算書編製完成之後，則成爲一部四大冊，一百五十三章的洋洋巨帙，每章詳述一獨立款(a single vote)每冊詳述一類預算，首爲序言，次爲該類預算大綱，又次爲該類預算與近八年來決算比較表。

第四節 英國預算案的議決

(一)預算案提出國會的日期 預算案提出立法機關去議決的日期，是與立法機關的召集日期及會計年度開始期有密切的關係的：提出日期是既不能在立法機關召集之前，又不能在會計年度開始之後的。英國國會召集期大約在二月，而其會計年度開始期則為四月一日，所以其預算案提出期大約在二三月之間，普通是國會一召集就提出的，以示預算案的重要。一九一四——一九一五年預算案的提出期為一九一四年的三月二日。大概永久經費預算案及非永久經費預算案之關於文事經費及收入機關經費者都由財政部長提出議會，而非永久經費預算案之關係於海陸軍經費者，則逕由該二部部長提出議會。不過海陸軍經費預算案在未提出之前，該二部部長是先與財政部部長商洽同意的。所以英國的預算案編製權仍舊是統一的。

(二)下院對於財政案有優越權 英國下議院對於財政案有優越權或上議院喪失過問財政案的歷史，本文第二節「英國財政立法順序的沿革」已經詳細敘述過了。茲再把一九一一年下議院財政優越權法 (Parliament Act) 節譯數段如下：

第一段第一節 凡下院通過的財政案，如果在國會閉幕前一月送至上院審查，而上院在一月後尚未照原案通過者，那末除非下院自己要撤回或修正原案外，該財政案應立即呈請英王簽押公佈，成為議會的正式議決案。

第二節 所謂財政案者就是指下院議長 (Speaker of the House of Commons) 以為是含有租稅的賦課，撤銷，退還，變更，或管理；公債的償還，永久經費的支付，或國會通過的經費的支付，及其變更或撤

銷，非永久經費的支付；公款的指撥，收納，保管，支付，及賬目審查；公債的募集，擔保，與償還；或其他與上列事項有關係的事項；等條文的公家議案（public bill）（按議案之只與私人有關係者，則稱為私人議案 private bill 而言。）本節之所謂租稅，公款，及公債是並不包括地方政府的租稅，公款，及公債在內。

第三節 當財政案送交上院審查及呈請英王批准公佈時，下院議長應出具證明書（Certificate of Speaker）以證明該議決案之為財政案。議長當未出證明書時，應在可能範圍內，與二議員會商之。

第三段 下院議長在本條例權力之下所出具的任何證明書，應作為最後的決定，不受任何法庭的質問。

(二) 下院討論預算案的順序 下院討論預算案的順序，在其財務立法議事規程（Standing Orders of the House of Commons in Financial Business）言之甚詳，茲特節譯其大意如下：

第十四條 每年於本院開會之始，對於英王演說辭擬就回答後，本院就應立刻指定制用委員會及籌募委員會二委員會（appoint the committees of supply & ways and means）。

第十五條 (1) 制用委員會既指定及預算案既提出之後，每星期四的議事日程須給該案以優先權，一直到該案完全解決為止。不過當內閣閣員提議先表決不須修正或辯論的議案時，此例暫不適用。

(2) 在八月五日之前，本院討論陸軍預算，海軍預算，及文事（即文官服務）經費，及臨時預算的時間，至多不得超過二十日。但是開談話會或全院委員會（即議長須離主席座而就議員席）及預算案不列為

第一議案的本院開會日期，不計算在內。

(3) 但是遇到本院須討論上年度的追加預算 (supplementary estimates) 或緊急預算 (votes of credit) (如戰時預算等) 或本年度預算案未曾規定的新事業預算的時候，其所耗費的日期亦不算入上述二十日之內。

(4) 但是如經過通知動議之後，本院可以無修正及辯論，表決在八月五日之前或後，延長預算討論的日期，但至多不得超過三日。

(5) 凡專為討論預算案的日期，在十一時（晚上）之前，本院不討論其他議案，在十一時之後，本院不討論委員會對於預算案的報告。但經閣員動議而由本院表決的臨時動議不在此限。

(6) 凡專為討論臨時預算的日期，至少以一日開全院制用委員會，至多以一次集會去接受委員會的報告。全院委員會主席或議長應於當日委員會之末或當日本院集會之末，把該案付表決以資了結。

(7) 在專為討論預算案的最後一日十時，全院制用委員會主席應把各個預算問題，如文事經費的總額，文事經費的七項分類額，文事經費的各款，海軍經費的總額及各款，陸軍經費的總額及各款，收入機關經費的總額及各款等都一一付表決。

(8) 在專為討論預算案的最後一日十時，但是並不在第二十日之前，本院議長應把全院制用委員會所報告各個預算問題一一付表決。

(9) 在指定了結預算案的日期內，不准有散會及其他有意遷延的動議。(此項規定的用意在於防止搗亂 *Flibustering*)。

(10) 如有不會列入本會計年度預算案內的補添預算須請下院議決者，至遲須於全院制用委員會結束前二日提交該委員會討論。

(11) 本議事規程規定二個星期五的集會，等於一個其他星期日(如星期一、二、三、四等日)的集會。

第十六條 全院制用委員會及全院籌募委員會的開會日期定為星期一、三、四、三日，但遇有必要時，亦可定於其他本院開會日開會。

第十七條 當本院全院開制用委員會時，議長須離主席座而就議員席，並不以任何動議付表決，另由制用委員會主席為主席。但遇開始即有對於各種預算或緊急預算而提出修正的動議者，則議長亦可先以動議付表決，然後再離主席台。

關於請求公款的議事規程

第六十六條 凡對於公款的請求，無論是屬於永久性質的經費，或是屬於非永久性質的經費，其非由英王(其實就是內閣)提議者，本院概不受理及考量。

第六十七條 凡非經過全院委員會審查的手續者，本院不着手對於請求公款或減免及折償對英王債務的動議或議案的表決。

第六十八條 凡對於英王債務的折減清償的請求，而並無附帶文件如有關係長官的證明書說明債務的數額，政府索欠的種種經過，及請求者的能力與其擔保品能清償的成數者，本院概不受理。

第六十九條 凡非經過全院委員會審查的手續的任何增加國庫支出的動議，本院概不進行討論。

第七十條 凡非由英王提出的增加印度歲出的請求或動議，本院概不受理或進行討論。

第七十一條 如果在本院開會時，有人動議增加永久經費，或非永久經費，或人民負擔，本院不應立即與以討論，而應先交全院委員會審查，然後再指定日期，開正式會議，討論表決之。

茲爲明瞭起見，我們可以再把下院的財政立法順序，很簡略述之如左：

- 一、財政部，或海軍部，或陸軍部部長提出預算案於下院大會。
- 二、下院大會接受財、海、陸三部部長所提出的預算案，即交與該院全院制用委員會付審查。
- 三、下院制用委員會討論表決該預算案。
- 四、下院制用委員會報告審查結果於大會。
- 五、下院接受制用委員會的審查報告，付表決，再將該案交與該院全院撥款委員會討論撥款事項。
- 六、撥款委員會討論表決撥款事項。
- 七、撥款委員會報告議決案於下院。（以上僅能說是預算的承認 authorization of expenditure）。
- 八、下院正式通過預算案，叫做經費指撥法案（appropriation acts）。

九、此外如下院欲仔細審查某種預算書者，則可交與預算帳目審查委員會 (Committee on Estimates) 審查，以達經濟與效率的目的。但是該委員會以無永久助理人員，所以每年所審查者不過是全預算案的十分之一。(按一九一二年所審查者僅爲第二部，非永久經費第三種文事預算內的第一類土木建築經費十七款的帳目，一九一三年所審查者僅爲第二部，非永久經費第二種海軍經費內的十五款預算帳目。) 其成效如何，可以不言而喻了。

(四) 下院財政立法的內容 英國下院財政立法 (Financial Legislation) 的內容，可以分做兩大部份：其一就是關於歲出或經費方面的立法，叫做經費指撥法案；其二就是關於歲入或收入方面的立法，叫做財政法案 (Finance Act) 或稅收法案 (Revenue Bill)。經費指撥法案或預算法案又可以分做四部份，茲約略述之如下：

(甲) 臨時預算法案 (Votes on account) 我們曉得英國的會計年度開始期爲四月一日，而下院正式通過預算法案期，依照該院議事規程，爲八月五日或以前。這樣，如果會計年度已開始而預算案猶未通過，那末不是各機關的開支毫無着落嗎？所以一方面爲顧全法律的尊嚴，而一方面又遷就事實的便利起見，不得不暫時有一個通融辦法。這個通融辦法就是當會計年度將開始的時候，由內閣向下院請求足以維持政府二三個月或三四個月或五六個月之久的開支的一筆臨時預算，叫做「臨時預算法案」或「國庫總支出第一法案」 (Consolidated Fund No. 1 Act or Bill)。但是臨時預算法案所指撥的經費，只能用之於文事方面及收入機關方面，而不能流用到海陸軍方面。還有一點，就是臨時預算法案所指撥的經費，是只能用之於下院已經

認可的事業 *Services*，而不能用之於下院未經認可的新事業。臨時預算法案的通過期大約為會計年度開始前一日，即三月三十一日。

(乙)本預算或總預算法案 臨時預算法案或國庫總支出第一法案內所籠統指撥 (*lump sum appropriation*) 的經費，不過是本預算或總預算的一部份，所以大約在八月五日國會未休會之前，下院又須通過一個分款指撥 (*segregated appropriation by votes*) 的本預算法案 (*Consolidated Fund or Appropriation Act*)，以作該院對於該本會計年度總經費的最後正式承認與指撥。

(丙)追加預算法案 如各款預算，其主管機關於設法流用 (*transfer*) 後，尙有不敷時，可以先請求財政部撥給追加預算，然後再由該部提交下院追認通過，叫做追加預算法案 (*excess votes or supplementary grants*)。追加預算書大概每年分春夏兩季提出於下院通過：春季追加預算書 (*spring supplementaries*) 的提出期在二月，夏季預算書 (*summer supplementaries*) 的提出期在六月或七月。不過追加預算法案大致是與總預算法案聯成一體的，所以可以說是總預算法案的一部份。

(丁)緊急預算法案 英國當國難臨頭如歐洲大戰等的戰役發生時，其指撥經費方法大致為由下院通過緊急預算法案 (*votes of credit*) 以臨時應付作戰費。

茲把歐洲內英國的緊急預算法案列表於左，以示一斑。

緊急預算法案的年月日

通過預算數額

一九一四年八月四日	一〇〇、〇〇〇、〇〇〇〇 鎊
一九一四年十一月二十日	二二五、〇〇〇、〇〇〇
一九一五年三月三日	三七、〇〇〇、〇〇〇
一九一四——一九一五年共計	三六二、〇〇〇、〇〇〇
一九一五年三月三日	二五〇、〇〇〇、〇〇〇
一九一五年六月十六日	二五〇、〇〇〇、〇〇〇
一九一五年七月二十一日	一五〇、〇〇〇、〇〇〇
一九一五年九月十六日	二五〇、〇〇〇、〇〇〇
一九一五年十一月十五日	四〇〇、〇〇〇、〇〇〇
一九一六年二月二十二日	一二〇、〇〇〇、〇〇〇
一九一五——一九一六年共計	一、四二〇、〇〇〇、〇〇〇
一九一六年二月二十二日	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇
一九一六年五月二十四日	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇
一九一六年七月二十五日	四五〇、〇〇〇、〇〇〇
一九一六年十月十二日	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一六年十二月十五日

四〇〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一七年二月十四日

二〇〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一七年三月十六日

六〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一六——一九一七年共計

二、〇一〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一七年二月十四日

三五〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一七年五月十一日

五〇〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一七年七月二十五日

六五〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一七年十月三十一日

四〇〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一七年十二月十三日

五五〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一七——一九一八年共計

二、四五〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一八年三月十一日

六〇〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一八年六月十九日

五〇〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一八年八月二日

七〇〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一八年十一月十三日

七〇〇、〇〇〇、〇〇〇

一九一八——一九一九年共計

二、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇

第五節 英國預算案施行時的行政監督

(一) 執行機關與命令機關的分離 執行機關與命令機關的區別是相對的，並不是絕對的。廣義的講起來，立法機關是真正的命令機關，而一切的行政機關都是執行的機關。狹義的講起來，如行政機關間或同一行政機關又有命令機關與執行機關之分。此節之所指，當然是只就狹義的而言。英國預算案既通過於議會之後，其施行方面，可以分執行機關與命令機關二層略述之：

(甲) 關於收入者 執行機關為各種稅收機關及公共營業，而命令機關則為財政部。

(乙) 關於金庫者 執行機關為英倫銀行及愛爾蘭銀行，而命令機關則為財政部及各支出機關或公衆服務機關 (public service department)。

(丙) 關於經費者 執行機關為各支出機關或公衆服務機關，而命令機關則為財政部；而實際在英倫銀行為國庫管理出納者，則為一位國庫出納總監 (paymaster-general)。

(二) 預算施行時的行政監督 我們知道英國財政部對於各支出機關的預算編製，是已經有過了很徹底的前事監督的；該部又以為未足，所以當預算實施，經費支出的時候，又加以極嚴格的監視；由此可見英國財政之上軌道及其支出之比較的經濟與有效率，是並不是偶然的一回事。茲把英國的預算案施行時的行政監督的步驟，約略述之如下：

(甲)先由財政部詳細審查各機關可以增加支出的新提議 如各支出機關關於(一) work program 工作程序,(二) plant 房屋,(三) organization 組織,(四) personnel 人員,(五) equipment 設備等等都須先由財政部批准,然後才可簽支。這樣我們可以說,英國的財政部與其說是一個公衆服務的機關,不如說是一個「一般行政監督機關」(an organ of administrative control)之爲愈。

(乙)再由財政部對於支出機關隨時向金庫發出支付飭書 財政部的支付飭書(issue of money)並不是直接交與支出機關的,乃是先交與「主要會計官」(principal accountants),再由他們依照支出機關的請求付給受款人的。「主要會計官」有三種:其一就是 the comptroller general of the national debt 「國債總監」及英倫銀行愛爾蘭銀行的出納主任(chief cashier) 接收財部存款以備償債之用;其二就是收入機關的總會計(accountants general of the great revenue departments),收入機關如海關稅局,內地稅局,郵政局等先以一部份收入作爲各該機關日常開支,以節省公款往來之頻繁,然後再依照合法手續轉帳;其三,就是一位國庫出納總監(paymaster general), (國庫出納總監爲閣員之一,但不支薪)其職責爲除國債及收入機關的經費帳目外,所有一切英國的預算案內的獨立款帳目出納,都由其管理登記,有人謂「國庫出納總監」乃英國各支出機關的銀行家或帳房,非過言也。(一八三〇年以前,英國有好幾位國庫出納官,如陸軍出納官,海軍出納官,及數位文事出納官等。一八三〇年至一八五六年間,乃把他們合併爲一位國庫出納總監,以便統一支出,並以統一銀行往來帳,集中銀行存款。與此統付政策有密切關係者則爲統收政

策 (consolidated fund)。原來英國當一七八五年的時候，財政權是非常不統一的，例如省防軍經費是指定由土地稅支付的；有數種世襲年金 (hereditary annuities) 是指定由郵政收入支付的；還有七十四種的經費款目是指定由關稅收入支付的。當時英國財政的紛亂，不亞於今日之中國；但是一七八七年國會即通過「國庫統一法」 (The Consolidated Fund Act) 以糾正其弊端。這樣，我們可以知道，英國財政的統一，是統收先於統支；統收之後，必須統付，或至少在財政部統一監督之下之分部支付；統付之前，必須統收，否則統付必不能辦到也。至國庫出納總監的收入，大概可以分做五種：其一，就是各行政的盈餘行政收入；其二，就是委其保管的對外預備金 (the treasury chest fund)；其三，就是委其保管的對內預備金 (the civil contingencies fund)；其四，就是各部「歲出供給戶」 (supply account) 的結存；其五，就是總國庫劃過來的款項。

(丙)再由財政部指定各支出機關的會計官以便就地監督實際開支。我們知道財政部本身是無法就地監督各機關的實際用途的，所以各該機關的會計官或經費監督官是必須由財政部指定或委派的。一如各支出機關的預算，是完全須先由各該機關的會計官編製，再送交財政部處核；所以各該機關的預算案上各款 vote 的實際開支，是也須事前先交其會計官審查無疑義後，始能向國庫出納總監具領款子的。而且預算案上各款的項目的實際帳目是都須由各有關的會計官呈報審計院長審查的。這樣，英國各支出機關的會計官是一位地位頗高，責任頗重的官吏。有人謂英國支出機關的會計官為該機關財政的守夜犬 (The financial watchdog of the service)，斷不是過甚之辭。英國各支出機關的會計官人數有多少，那末大概可以說：海軍部

有一位會計主任(The accountant general of the navy) 監督關於海軍方面的十五款預算帳戶(appropriation accounts)。陸軍部有一位會計主任(the accountant general of the army) 監督關於陸軍方面的十五款預算帳戶，此外每一行政部或收入機關大致有一位會計主任以監督該部所管轄的各款(vote) 預算帳戶。會計官自己既不管實際支付事項，而只管決定何種負債應行償付事項，所以各支出機關的實際支付官爲副會計員(sub-accountant)。

(丁)再由財政部對於各款預算帳戶間的流用下以極密慎的考核。每款預算帳戶內各項目的盈虧流用，這是行政長官應有的權限，無須先由財政部核准的。不過各款預算帳戶間盈虧的流用，那末雖在同一長官管轄之下，該長官亦不能自由行動，必須先請求財政部核准，而財政部又須報告國會請求通過。至於海軍部的十五款預算帳戶間或陸軍部的十五款預算帳戶間的流用，可以由該部長官自由的奪，毋須先行獲得財政部長的允許，這大概是因爲軍事須隨機應變的緣故。因此，國庫出納總監對於文事部各款預算帳戶都劃分得非常清楚，不相混擾，而對於軍事部各款預算帳戶，則只開立二戶，即陸軍部預算帳戶及海軍部預算帳戶是也。

(戊)此外又有三種機關來幫助財政部長監督各支出機關的開支。這三種機關就是(一)土木建築局(Office of Works and Public Buildings) (1)財政部印刷局(Stationery Office) 及(2)各部或部際調查委員會(departmental or interdepartmental committees)。土木建築局不但監督各行政機關的土木建築經費(海陸二部自有建築處(Construction Department))，不受土木建築局的節制，因其情形特別

也。)並且監督牠們的設備,生財,房租,購買方法等等細瑣事務。印刷局不但監督各行政機關的印刷經費,並且監督牠們的文具圖書的使用。至各部或部際的調查委員會,財政部無不派員參加,所以對於各行政部的內容,財政部均明瞭如指掌,那末對於目前或日後的經費監督,不啻與以一枝生力軍也。

第六節 英國預算案施行時的立法監督

(一)立法監督的意義 立法監督預算案的施行,並不是說,議會議員自己組織一個委員會來監督預算案的施行;乃是說,議會另外設立一個對於行政部獨立的機關,去日常監督預算案的施行。上文說財政部是命令機關,其實如果財政部不能獲得代表立法監督機關的會計審計總監 (the comptroller and auditor general) 的核准,那末其支付飭書不啻是不能兌現的空頭支票,毫無用處。所以行政機關與立法機關相比較,那末立法機關變做命令機關了,當然會計審計總監又是奉命於國會者,而國會又是奉無形之命於民衆意思者。

(二)立法監督的機關 英國對於預算案施行前及施行後的立法監督機關,就是根據於一八六六年著名的 (The Exchequer and Audit Departments Act of 1866) 會計審計總監部條例所設立的會計審計總監部。會計審計總監部設會計審計總監 (the comptroller and auditor general) (其詳細名稱爲國庫收支總監及公家帳目審查委員會主席或總監 (Comptroller General of the Receipt and Issue of Her Majesty's Exchequer and Auditor-General of Public Accounts or Chairman of the Commissioners for Auditing the Public Accounts) 一人,會計審計副監 (assistant comptroller and auditor) 一人。該二

員由英王特任之 by letters patent under the Great Seal of the United Kingdom, 其任期為終身的, 除非因病, 或受國會 (包括上下兩院) 的彈劾外, 英王不得辭免其職權。其年俸一為二千金鎊, 一為一千五百金鎊; 年滿六十歲後, 或因公受重傷, 並任職已滿十五年者, 每年得享受等於年俸二分之一的年金或養老金; 其任職已滿二十歲者, 每年年金或養老金為年俸之三分之二。會計審計總監部的辦事人員由財政部委任之, 但會計審計總監得行使免除的職權; 其辦事人員的數目和薪俸等級等項亦由國務會議的命令 (Order in Council) 規定之。英國在一七八二年的時候, 國庫收支決算報告有二三十年之久而仍未經過審查的手續者。甚至於威廉第三 (William III) 時代的決算報告尚有未經審查者。即使審查了, 也不是對立法機關負責的獨立機關的審查, 乃是財政部自己的審查。其辦法的幼稚可知。所可怪者, 以畢脫 Pitt 及皮耳 (Sir Robert Peel) 等不世出之才為財政部長, 而亦見不到改革的需要為可惜耳。

(二) 會計審計總監部的職權 會計審計總監部的職權, 大致可以分做三層來講, 即 (甲) 預算案實施前的監督, (乙) 預算案實施後的監督或帳目的審查, 及 (丙) 規定主要會計官及副會計員報告各款預算帳戶的章程和格式。茲約略述之如下:

(甲) 預算案實施前的監督 我們曉得英國國庫收支總樞紐是在英倫銀行及愛爾蘭銀行, 而國庫收支的總監, 就國庫的收入一方面講, 則為監護員 (as guardian of public funds), 就國庫的支出一方面講, 則為監察員 (as comptroller of the issue of public money), 則為會計審計總監, 因為他的官銜的第一部

就是 Comptroller General of the Receipt and Issue of Her Majesty's Exchequer。英國國庫在代理國庫銀行的戶頭，叫做「國庫往來戶」(The Account of Her or His Majesty's Exchequer)。財政部當未發支付飭書交與國庫出納總監 (Paymaster General) 的時候，財政委員會是必須先咨照會計審計總監，請其核准，並咨照代理國庫銀行轉帳，即由「國庫往來戶」名下的存款撥入「歲出供給戶」(supply account) 以備國庫出納總監付給各款預算帳戶的領款人之用，這是就永久經費而言。至於非永久經費，那末除財政委員會的咨照請求單之外，還須有一道英王的命令，會計審計總監才可以關照代理國庫銀行轉帳照撥，因為就法律的手續講，非永久經費是每年由國會通過，交與英王支配的。茲為明瞭此種手續起見，我們可以把財委請求支撥信用格式，會計審計總監照准支撥信用格式，及英王命令支撥經費格式及財政部的支付飭書等的格式九種，附錄於書後。

(乙) 預算案實施後的監督 會計審計總監的官銜第二段為 Auditor-General of Public Account，所以預算案實施後各種帳目的審查，是他的第二個重要職務。審查的範圍是包括一切的中央收入與支出在內的。收入有收入機關的收入及行政部的行政收入 (appropriations in aid) (即可以抵沖支出的行政收入)。支出有永久經費及非永久經費。永久經費帳目的審查是比較的簡單些，非永久經費帳目的審查是比較的複雜些。各部會計主任所呈報的一百五十三款的預算帳戶 (appropriation accounts)，會計審計總監都須一一查核，而對於該款的(一)總支出額有否超過國會所規定(二)行政收入是否遵照國會的命令辦

理，(三)支出款項有否相當收據，(四)經費用途是否遵照法令或國會意思所規定，(五)支出款項是否近乎浪費，(六)各款間經費的流用有否獲得財部及國會的允許，及(七)支出情形有否違反財政部的命令的地方等七點，尤為特別注意。審查的時期是長年的，並不等到各部有決算報告時，才開始審查的。審查的方法有簡查(test audit)與詳查(detailed audit)之分；簡查的方法，大致對於貨棧帳目(store accounts)，海陸軍製造所帳目，及其他製造所帳目等適用之。此外會計審計總監又須審查(一)對外預備金帳目，(二)對內預備金帳目，(三)兵工廠帳目，(四)軍服廠帳目，(五)造船塢所帳目，(六)Hospitals 醫院資本及所得帳目，(七)Greenwich 醫院資本及所得帳目，(八)Court of Chancery 基金帳目，及(九)郵政電報電話資本帳目等。

至會計審計總監報告審查過的決算案於財政部轉國會的時光，法令(即一八六六年的會計審計總監部條例)規定陸軍決算至遲為一月三十一日，其他決算至遲為一月十五日。如當時國會不開會，那末至遲須於國會開會後一星期內提交國會。至各部各款預算帳戶的決算報告，關於陸軍的至遲須於十二月三十一日前呈報會計審計總監，其他帳目尚須至遲於早一月前(即十一月三十日前)呈報會計審計總監。至會計年度終了後支付款項的期限，海陸軍方面的支單，至遲於九月三十日以前還可領款，仍登入過去年度的決算帳上，但其他方面的支單，至遲須於六月三十日前領款，否則國庫出納總監即不與支付，要求領款人向付款機關掉換支單，方可照付，但登入本會計年度的決算帳。

假使審查的結果，某部的會計員主任違法批准了某項支款，那末該會計主任是應負賠償國庫損失之責的。如果他曾經有過抗議，那末該項責任可以轉嫁與其上級長官。會計審計總監在此種情形之下，亦只能批評報告（報告於國會），而不能直接向該負責官吏行使其駁斥權（disallow）也。

（丙）規定主要會計官及副會計報告各款預算帳戶的章程和格式。會計審計總監雖有規定主要會計官及副會計員報告各款預算帳戶的章程和格式的權力，但是法令又規定此種章程和格式須先行獲得財政部長的同意之後才可以正式頒佈。

第七節 英國的決算制度

（一）一國的決算制度應當包括些什麼？嚴格的講起來，一國的決算制度是應當包括（甲）獨立性質（即對民衆代表機關或立法機關負責）的審計院的審查各款已施行過的預算帳戶，和（乙）立法機關自身的再去審查或考量審計院所報告的已經審查過的各預算帳戶的。不過關於英國決算制度的第一層，本文已經在第六節敘述過，此處不贅了。

（二）國會接到的二種決算報告。英國下議院每年接到的關於全國公款的收支借貸的最後或決算的報告有二種：其一是財政部的國庫收支決算報告，陳明過去會計年度內國庫的現金收支真實狀況；其二是會計審計總監部已經審查過的過去會計年度內的國庫收支決算報告。財政部每年的決算報告（自從一八〇二年以來，無一年間斷，叫做「財務帳」）(Finance Accounts of the United Kingdom of Great Britain and Ireland

for the Financial Year—ended March 31th.)——財務帳的篇幅，大概爲一頁八開的一百餘面的一本小冊子（一九一三——一九一四年的財務帳爲一本一百〇一面的的一本小冊子）其中最關緊要的爲二張基本表格。一張基本表格分做二部：第一部爲國庫收支總帳（An Account of the Public Income and Expenditure of the Kingdom of Great Britain and Ireland in the Year Ended the 31st March, —）提交國會的時期大約在四月；（一九一四年爲四月二十七日）第二部爲國庫現金結存帳（An Account of the Balance of Public Money Remaining in the Exchequer on the 1st April, —; of the Receipts and Payments (not being income and expenditure as shown in Part I.) in the Year Ended 31st March, —; and of the Balance in the Exchequer on that Day) 提交國會的時期大約在五月。（一九一四年爲五月二十五日）由此亦可見英國財政部辦事的迅速。第二張基本表格爲英國的國債表或負債資產對照表。（National Debt: Statement showing the Aggregate Gross Capital Liabilities of the State, the Estimated Assets, and also the Exchequer Balances on 31st March, —, and 31st March, —）

會計審計總監部每年的決算報告叫做「決算帳」（appropriation accounts）。決算帳內容分做三大冊：包括文事部一大冊的一百二十款預算帳及收入機關三款預算帳，第二冊包括陸軍部十五款預算帳，第三冊包括海軍部十五款預算帳。每個預算帳的內容爲（一）有關係會計主任的各款預算帳報告，（二）會計審計總監的查帳證明書，及（三）會計審計總監的批評或附帶的說明。

(二)國會如何處理二種決算報告？國會對於財政部的決算報告，大概除留作討論預算時的重要參考資格外，是並不與以如何之處理的。其對於會計審計總監部的決算報告的態度就大大的不同了。原來國會每當召集之初，就推選十五位議員（下議員；當一八六一年國會通過設立時，本來為十一位，後改為十五位。）為審計委員會或決算帳目（亦即會計審計總監的決算報告）審查委員會（Committee of Public Accounts）。該委員會的委員長常為反對黨或在野黨的議員或其從前財政部長，以收互相牽制（check and balance）之效，因為反對黨無時不思有以倒閣，假使決算案內有破綻可尋，無不竭九牛二虎之力以赴之也。執此，我們又可以知道英國政治制度之十分合乎民主主義和公開主義了。大約在朝黨方面的委員有一位是國會的財政幹事（The Financial Secretary）（政府黨國會內財政幹事的職責為協助財政部在國會內活動，俾預算案得以順利通過，同時並代表無關員的行政部，而擁護其預算利益。）委員會開會時以五人為法定人數，其第一步工作為審查決算支出額超過預算指撥額的各款預算帳，並決定應否報告國會建議通過追加或不敷預算（excess vote）。其第二步工作為根據會計審計總監的批評報告，再對於各款預算帳，下以詳密的審查，往往不憚煩的調閱案卷及口詢有關係的長官如各款的會計主任，財政部官員，及會計審計總監等等。其第三步工作為向國會作報告，建議（一）對於違法官吏應與以何種懲罰，（二）以後國庫收支應如何改良，及（三）以後官廳會計方法或制度應如何改善等等。在可能範圍之內，國會另外規定一個日子去接收和討論該委員會的報告和建議。如果財政部對於委員會的建議是表同意的，那末該部就在議事錄通告（treasury minute）上咨照各收支機關遵守；如果

該部不同意於委員會的建議，在議事錄通告上詳陳不同意的理由，尤其是關於已經支付款項的駁斥（disallowance of a charge）建議。財政部不同意於委員會的建議，可以於下屆國會召集時再行提出討論。

（四）國會對於各款預算帳戶間經費流用的監督 此外還有一點值得我們注意的，就是國會對於各款預算帳戶間經費流用（virement or transfer of credits）的監督。一八七九年三月四日英國國會通過議員孟克（Munk）的提議謂海陸軍各款預算帳戶間經費的流用，當獲得財政部的允准後三星期內，各該部須把流用的理由提交國會討論，如國會在休會期間，那末在國會召集後三星期之內，各該部須把流用的理由提交國會討論。這樣，海陸軍各款預算帳戶經費的流用是須經國會的討論通過，那末其他文事項下（包括收入機關在內）的各款預算帳戶經費的流用，其亦須經過國會的討論通過，可以不言而喻了。

茲爲便於國人的參考起見，特把英國一八六六年國會所通過而今日仍適用的會計審計總監部條例（The Exchequer and Audit Departments Act, 1866）譯錄於下：

英國一八六六年的會計審計總監部條例

第一條 凡引用本法者，均可稱爲一八六六年的會計審計總監部條例。

第二條 本條例內所稱的財政部（treasury）係指財政委員會，或財政委員二名以上而言；所稱的英

蘭銀行（Bank of England）係指英蘭銀行的總裁，及其公司而言；所稱的愛蘭銀行係指愛蘭銀行的總裁，及其公司而言；所稱的國債委員會（National Debt Commissioners）係指國債償還委員會而言；所稱的主

任會計官吏或會計主任 (principal accountants) 係指向英蘭銀行及愛蘭銀行內的「國庫往來戶」直接支領款項的官吏而言；所稱的副會計官吏 (sub-accountants) 係指向主任會計官吏先支領整筆墊款 (imprest) 而後報賬的官員或經收各部手續費或其他收入的官員而言；所稱的財政部長官 (secretaries of the treasury) 係包含財政次長 (assistant secretary) 在內。

第三條 自本條例通過後十二個月以內，英王或其王嗣應特任當時的國庫出納監理總監 (Comptroller General of the Receipt and Issue of her Majesty's Exchequer) 及公家帳目審計委員會委員長 (Chairman of the Commissioners for Auditing the Public Accounts) 為國庫出納監理總監及公家帳目審計總監 (Comptroller General of the Receipt and Issue of her Majesty's Exchequer and Auditor-General of Public Accounts) 其簡括的官銜稱為會計審計總監 (Comptroller and Auditor-General)；又應特任當時的公家帳目審計委員會委員之一為審計副總監 (Assistant Comptroller and Auditor)。

會計審計總監及會計審計副總監的任期是終身 during good behavior 的，英王或其王嗣於國會的二院都有免職的請求時，始得罷免之；而同時會計審計總監及會計審計副總監不許兼任英王可以隨意任免的行政官職，或兼充國會的下議院議員，或兼充國會的上議院或貴族院的議員。

第四條 會計審計總監及會計審計副總監的俸給，得於英王的特任狀內，規定如下：

會計審計總監，年俸二千磅。

會計審計副總監，年俸一千五百磅。

上述二人之俸給，得由英國的統一國庫或從其收入公款中支出之。

當會計審計總監或會計審計副總監退職時，英王或其王嗣者，可以在特許狀內，允准下列年金或恩俸。

(甲)曾任會計審計總監，或會計審計副總監，或會計審計委員之官職至少在十五年以上者，無論何職，均可支領當退職時所得薪俸之二分之一。(會計監查委員)

(乙)曾在上述官職至少在二十年以上者，無論何人，均可支領其當退職時所得薪俸之三分之二。

但上述之官吏，非年達六十歲以上，或因公致永久殘廢者，則不能支領上述之年金或恩俸；而當請求支領之際，究屬何種事由，必須明白表示。惟此條之規定，並不妨礙該退職官吏之選擇依據一八五九年的文官服務養老金條例 (Superannuation Act) 而願支領養老金，不願支領年金或恩俸。

第五條 自從任命會計審計總監及會計審計副總監之後，國庫出納監理總監 (Comptroller General of the Exchequer) 與公家帳目審計委員會 (Commissioners of Audit) 之特任狀，當然歸於無效，而該官吏及委員會之官廳，亦當然歸於裁撤；惟被任命為會計審計總監者，對於前國庫出納監理總監與前公家帳目審計委員會所具有的一切職權，均得依據本條例而繼承之。然財政部對於上述公家帳目審計委員會委員之未受會計審計總監或會計審計副總監兩官職的任命者，為酬償起見，得給以若干年金，但以不超過本來的預

算額爲限。其有依據一八五九年的文官服務養老金條例而得支領該款養老金者，於原來的年俸外，仍得支領該項養老金。

第六條 當會計審計總監或會計審計副總監死亡辭職，或因其他理由而不能到差時，英王或其王嗣卽可以前述之特任狀而任命後繼者；而該後任者所有的職務、權力、年俸，及年金或恩餉等等均與其所繼承者相同。

第七條 本條例所規定的會計審計總監所有一切職權，若會計審計總監不在差時，除對於國會下議院證明及報告決算書之外，其餘都可以由會計審計副總監代理執行之。

第八條 會計審計總監部之書記官、事務官，及其他項之職員等，應由財政部逐時任命之；而國務會議則可以英王命令 (by order in council) 逐時釐定該官吏等的等級及薪俸。

第九條 會計審計總監有權去隨時規定會計審計總監部內部辦事的規章及細則，有權去陞提、停職或罷免部內的任何書記官、事務官，及其他項職員；並有權去規訂關於主任會計官吏及副會計官吏應如何按期報銷帳目以備審計的各種規章表格，但此種規章及表格在尙未發表以前，是須先經財政部的核准的。

第十條 關稅徵收委員會 (Commissioners of Customs)，內國稅徵收委員會 (Commissioners of Inland Revenue) 及郵政總監 (The Postmaster-General) 等，應將所有已經扣除戾稅，與戾稅性質相同的補助金，返還金，及折扣等的毛稅收，按照財政部隨時規定的日期，及規則，統統繳與英蘭銀行或愛蘭銀行，存入

「國庫往來戶」其他應解與國庫的公家收入，也應同像的繳與英蘭銀行，或愛蘭銀行，存入「國庫往來戶」。這種付入英蘭銀行或愛蘭銀行的「國庫往來戶」的款項，每日應按照財政部所規定的格式，報告於會計審計總監。

但是本條例本條所規定並不妨礙從前他條例所規定關於海軍部，陸軍部，稅收機關，文事機關或其他行政機關之可以直接向上列三稅收機關支領現款的一種簡捷辦法；不過以後再在英蘭銀行或愛蘭銀行內的「國庫往來戶」劃帳或轉帳而已。（終期於方便簡捷之中，仍不違悖統收統付的國庫統一政策。）

第十一條 凡一切存入英蘭銀行或愛蘭銀行內「國庫往來戶」的款項，英蘭銀行或愛蘭銀行的總裁及公司均可於其帳簿上作成爲一種普通存款；財政部根據會計審計總監所賦與的信用而對該二行所簽發的支付命令，該二行亦應於該一般存款中執行之；而同時財政部爲調節該二行內的「國庫往來戶」的結存(Balances)起見，應限制劃與各支付機關的主任會計官吏以便自由應付其所主管的各項開支的國庫數額，各會計主任的帳戶當然也是在英蘭銀行或愛蘭銀行的；各會計主任對於該種劃歸自己名下保管的公款，可以以用之爲支付其所主管機關的經費之用；各會計主任以何種名義，即在何款預算帳之下，領到的款項，即應以財政部所指明的預算款項各別記帳不得相混；但本條之所規定，不能誤解爲財政部可以指揮或授權於會計主任，支付國會或下議院所未會通過，批准或議決的經費。

十二條 於每年四季之末，即於每年三月三十一日，六月三十日，九月三十日，及十二月三十一日的四

天，財政部應該編製一個各該季的大不列顛及愛爾蘭的國庫總出入或收支報告，各該報告須包括每年正月五日，四月五日，七月五日，及十月五日到期的公債（國債）本利帳在內的；此種每季國庫收支總報告，財政部應該另繕一份送交會計審計總監備查；如果該項報告發現大不列顛或愛爾蘭國庫總收入不敷國庫總支出的情狀，而且會計審計總監認為報告中帳目可靠者，那末會計審計總監可以出一證明書與英蘭銀行或愛爾蘭銀行，證明該不敷額之無誤，於是該二行可以依據之而於下季暫時貸款與財政部，但其數額以會計審計總監的證明書所說者為限，而且當財政部要借用時，財政部必須先行填寫該二行所規定的此種貸款格式；此種填款均應劃入「國庫往來戶」名下，以備應付一切根據於會計審計總監所核准的信用而簽發的支付飭書或命令之用；此種填款的本息，均應於下季收入公款（the growing produce of the consolidated fund）償付之。

第十三條 當財政部逐時向會計審計總監請求其核准其向英蘭銀行或愛爾蘭銀行內「國庫往來戶」的結存公款動用經常經費時，會計審計總監如認為合法而且其動用經費的數額不誤，那末會計審計總監就應該逐時核准該項支款的信用；但該項核准照劃或照撥的信用數額，最多以上述每季國庫總收支帳內的未經動用的經費數額為限。

但當財政部根據國會的議案向會計審計總監請求其核准其向英蘭銀行或愛爾蘭銀行內「國庫往來戶」的結存公款動用臨時經費或追加預算時，會計審計總監應於每季經常經費外，再核准該項臨時或追

加經費的信用；而各主任會計官吏逐時所需要的款項的撥發或撥劃 (transfers)，以應付其所主管機關的經費的支付，應由會計審計總監所核准在英蘭銀行或愛蘭銀行內的信用數滿足之；不過此種款項的撥發或撥劃，是必須先有財政部長官之一或財政部所指定有同等權力的人之一所簽字的撥發或撥劃命令纔行。

英蘭銀行及愛蘭銀行對於「國庫往來戶」名下每日所接到的財政部長官所簽發的撥發或撥劃公款與會計主任以資應付的命令，每日應製一報告或清單送交會計審計總監備查。

第十四條 當下議院議決或國會通過一筆或數筆款項，由英王支配去應付特定的公眾服務的經費時，英王可以有財政部長官副署的手簽 (under the Royal Sign Manual) 下諭 (Royal Order) 授權於財政部並責令財政部，按照合法手續，逐時撥發或撥劃該種款項，以資支付經費，但其總數，不得超過立法機關所通過的數額。

第十五條 當國會籌募款項 (ways and means) 以應付下議院所議決或國會所通過由英王支配的經費 (supplies) 時，會計審計總監應根據財政部的請求，在英蘭銀行或愛蘭銀行內的「國庫往來戶」名下，核准支款的信用，但至多以國會的籌募數額為限。在該種會計審計總監所核准的支款信用項下，財政部應逐時由該部長官之一或其所委託有同等權力之人之一所簽字的支付命令，撥發或撥劃款項與主任會計官吏，以資應付；上述財政部的支付命令應述明經費的用途及預算案內所指的款項 (votes)；但是對於陸軍部及海

軍部的支付命令，只須說明總標題「陸軍部經費」及「海軍部經費」，毋庸另外聲明預算案內的款項。

英蘭銀行及愛蘭銀行對「國庫往來戶」名下每日所接到的財政部長官所簽發的撥發或撥劃公款，與各會計主任以資應付的命令，每月應製一報告或清單送交會計審計總監備查。

第十六條 每年四季的末日即三月三十一日，六月三十日，九月三十日，及十二月三十一日過後十五日內，財政部應依據過去十二個月內「國庫往來戶」在英蘭銀行及愛蘭銀行內的實收實支 (actual receipt and issue of moneys) 款項帳，編製一個聯合王國 (The United Kingdom) 的歲出入報告 (an account of the public income and expenditure)；如果在該歲出入報告內，歲入是超過歲出的，就是國庫有盈餘的，財政部應寫一封證明書送與國債委員會把盈餘金的四分之一劃歸減輕國債之用；而國債委員會應逐時把此種下季減債盈餘金在倫敦公報 (The London Gazette) 公佈。財政部應把該四分之一的減債國庫剩餘金在下季的總國庫 (the consolidated fund) 內扣下；而此扣下的款項，財政部應在下季絡續撥付給國債委員會，以便在下季作償還長期公債 (the funded debt)，或短期公債 (the unfunded debt) 或英蘭銀行或愛蘭銀行的墊款之用；凡已經償還的公債都應一律注銷。

上述財政部每季末對於過去十二個月內的國庫收支總報告，應另具一份由會計審計總證明後，於該季終了後十五日內，送呈下議院備查，如剛逢國會休會的時候，則可於下次國會集會時，於國會開幕後一星期內送呈之。

(備考) 按此條已爲 Victoria 女王第五十八年及第五十九年的法律第四十五號第六條所撤銷了。

第十七條 本條業經爲 Victoria 女王第五十二年及第五十三年的法律第五十三號第二條所取消，所以譯文從略。不過其大意是講各行政機關以契約關係所負的債務，是應由各該行政機關按照合法手續自行清理的；這就是說各該行政機關發支付命令於「國庫出納總監」(The Paymaster-General)，國庫出納總監再發支付命令於代理國庫的銀行，代理國庫的銀行再付與領款人。

第十八條 財政部可以逐時決定在什麼銀行主任會計官吏應存放託他們保管的公款，財政部並可以決定此種以公務員或會計主任的名義存入於英蘭銀行，或愛蘭銀行，或其他任何銀行的款項，何者爲公款或公家的戶頭 (public accounts)；當該公務員或會計主任死亡，辭職，或遷調的時候，該存款帳戶的結餘，應由另委的繼任者接管支配，不得作爲該公務員或會計主任的私產，並不得由其法定代理人接管，其法律另外有所規定者，不在此限。

第十九條 當財政部認爲於政府行政有利益時，財政部可以指令從前法律所規定須在英蘭銀行或愛蘭銀行各自開立往來戶頭的任何公務員或會計主任的往來戶頭，一一合併起來，俾於政府行政最有便利或最有利益。

第二十條 爲公衆便利起見，並當財政部長官之一之正式請求時，英蘭銀行與愛蘭銀行可以在其自己的帳簿上開立政府股票 (government stock) 及年金 (annuity) 戶頭，其戶名可以暫時以任何公務員

(public officer)的官銜(official description)出面，而不書其姓名；此後收到股票及年金的紅利及原本的全部或一部，均由該二行存入該戶頭，而該戶頭出面人的公務員可以逐時撥劃該存款，如同該股票與年金是該公務員所私有的一樣；當該公務員死亡，辭職，或遷調的時候，該戶頭所積存的股票與年金，股票與年金的已收及未收紅利，均應傳於該公務員的繼任者而歸其支配，收受，及撥劃。該股票與年金的出面人公務員可以根據財政長官之一之命令或委託書 (Letter of attorney) (該命令或委託書是致英蘭銀行或愛蘭銀行的當局者)，授權於英蘭銀行或愛蘭銀行或該二行的任何重要職員 (各副經理或出納主任 cashier) 逐時出售或轉讓該戶頭結存的股票及年金的的全部或一部，並代理該股票與年金的已到期及未到期紅利的收受。(但代收紅利可以毋須財政長官之一簽發的命令。)

第二十一條 預算案內的帳戶 (appropriation accounts) 每年在九月三十日或以前，財政部應令飭部員編製關於以三月三十一日為終期的上年度會計年度內的長期及短期公債的還本付利帳，王室經費 (civil list) 帳，及其他由「統一國庫」(consolidated fund) 項下所支出的一切行政經費帳的大不列顛及愛爾蘭國庫總支出報告，提交會計審計總監 (Comptroller and Auditor General) 審查；會計審計總監於接到該項報告之後，應依據國會所通過的法律，驗明該報告內容之是否合法，並將審查報告送交財政部；而財政部應將本部的原來對於國庫總收支的報告帳和會計審計總監 (Comptroller and Auditor General) 的審查報告，於下年正月三十一號或以前送交下議院備案，如當時國會適尚未召集，那末應於下次國會召集開幕

後一星期內送交國會備查。

第二十二條 於在本條例末所附的附表A內各行所列的特定日期或以前，各有關係的各部或機關應把每年國會通過的預算案 (Appropriation Act) 內撥給該部或機關的經費，按照款項 Votes，編造決算報告，送交財政部備查，及送交會計審計總監審查，而會計審計總監當審查完畢之後，應將其審查報告送交下議院備查；而該種預算案內經費撥給款項的帳戶，應叫做「預算案內的帳戶」 (appropriation accounts)，財政部可以決定此種預算案內的帳戶，應由何種行政部或機關編造決算報告送交會計審計總監審查，而會計審計總監應驗明該報告之是否合法與正確並報告其審查結果；而該種審查報告是應由會計審計總監簽字的。

本條的意旨是(一)財政部可以指令凡經管某預算款項的經費的行政部或機關須編造該預算案內的帳戶的決算報告，(二)上述「行政部或機關」(department)的意義是包括任何受財政部的指定須編造預算案內的帳戶的決算報告的公務員在內的。

第二十三條 在財政部指導之下，每個職務或行政機關應規劃出來一個形式又便利，又合乎各該職務的特殊情形，而又容易顯露出每個預算款項 (Vote) 的一切收支情形的帳簿及帳目系統，英王可以隨時以國務會議的命令，規定各公務機關的帳目形式。

第二十四條 「每預算案內的帳戶」 (an appropriation account) 的貸方 (charge side) (按卽普

通之所謂信用方 (credit side) 應記入帳戶所指的會計年度的國會對於該職務所指撥的經費數額，而其借方 (discharge side) (按即普通之所謂負債方 debit side) 應記入該帳戶的實際開支；但是未經會計部 (accounting department) (按即會計主任或主任會計官吏) 查閱及核准的該帳戶的墊款 (imprest)，不許記入借方。會計審計總監可以隨時指令應編造預算案內的帳戶的決算。

第二十五條 報告各行政部或機關造送該帳戶當日在總清簿 (ledgers) 上人欠 (credit balance) 或欠人 (debit balance) 的結數報告，並令其證實該結數。但有時會計審計總監亦可指令該部或機關不造送該帳戶的貸借對照表 (balance sheet)，而送其結數的證明書 (certified statement) (按結數證明書，想係代理國庫的銀行所發者) 亦可。

第二十六條 每一送交會計審計總監審查的預算案內的帳戶的決算報告，應附有該帳戶的均衡如何維持或調度的說明及該戶入不敷出的原因的說明；此種說明及該帳戶的決算報告，都應由負責的支出機關的當事人簽字。

第二十七條 每一預算案內的帳戶的決算報告，應由會計審計總監替代下議院行使審查職權。會計審計總監當審查該種決算報告的時候，應該特別注意下列二點：

(一)會計部 (accounting department) (按即主任會計官吏或會計主任) 所有已經核准在預算款項下撥付的各種開支，是否附有收據或其他憑證？

(二)所有已經支付的款項，是否用到預算案上所指定的目的上去？

如果財政部咨請會計審計總監另外注意該種決算報告內的支付款項的全部或一部之是否附有財政部的特許憑證，那末會計審計總監於審查該種決算報告之後，就應該把應當附有財政部的特許憑證而並無附有此種特許憑證的支出項目，報告於財政部；如果財政部以此種支出為不正當，不許其在國會通過的預算款項下撥付，那末會計審計總監就應當報告該項開支於下議院。

第二十八條 在可能範圍之內，為便利會計審計總監部之審查之可以與各會計部之現款收付 (cash transaction) 同時進行 (proceed *pari passu*) 起見，會計審計總監在無論什麼方便的時光，可以自由調閱各支出機關或收入機關的帳目及簿據，並可隨時或按時責令各收支機關報告現款的收付帳目。

第二十九條 當會計審計總監進行審查本條例未附表 B 內所列舉的行政職務的經費開支的憑證時，對於該種憑證詳細查對，審核，並證明其毫無錯誤後，會計審計總監可以承認該項憑證為該款預算核銷的正當證據。但是如果財政部對於該種憑證咨請其作為更為詳細的審查時，那末會計審計總監就應該對於該種憑證作一個財政部所規定的詳細程度的審查，再事檢查之。

第三十條 當會計審計總監進行審查本條例未附表 B 內所未列舉的行政職務的經費開支的憑證時，該總監可以只隨意抽選該項開支帳目的一部份而審查其支付憑證之是否正確，數字計算之有否錯誤。但是如果財政部承認其他有權審查該項支付憑證的官員對於該項支付憑證的正確的證明書為有效時，那末會

計審計總監對於該項支付憑證可以不必作第二次的審查。

第三十一條 如在審查的進程中，會計審計總監對於某項預算案內的帳戶內的某項開支有所指責，那末該項指責應立即咨照於有關係的支出機關，請求答覆；如果該項答覆，會計審計總監認為不滿意時，那末總監就應該把這種指責咨請財政部斟酌辦理。

第三十二條 會計審計總監對於審查預算案內的帳戶的決算報告的結果，應報告於下議院以資查考；其報告應分爲下列的各部份：

- (一) 關於陸軍部項下的決算審查報告；
- (二) 關於海軍部項下的決算審查報告；
- (三) 關於海關部（按即中國之關務署）項下的決算審查報告；
- (四) 關於國內稅部（按即中國之財政部賦稅司各稅收署局處）項下的決算審查報告；
- (五) 關於郵政部項下的決算審查報告；
- (六) 及其關於預算案內所列第二種文官服務經費項下各類內的各款帳戶的決算審查的一個或數個報告。

在上述各種的預算案內的帳戶的決算審查報告書內，會計審計總監應特別注意下列數點：

- (一) 該戶（或該款 *Vote*）的決算額有否超過預算額；

- (二) 各支出機關對於預算案規定外的收入款項，是否有不按照國會命令而錯誤或隨便支用的嫌疑；
- (三) 該戶內的支付帳目有否不具支付憑證的開支；
- (四) 該戶的支付帳目有否有不屬於本會計年度的開支在內，或有因他種理由不能在本戶（或本款）報銷的開支在內。

如果財政部不於本條例所規定的日期之內，把會計審計總監對於任何預算案內的帳戶的決算報告的審查報告，及對於國庫總支出的決算報告的審查報告，提交下議院查考，那末會計審計總監應逕將該審查報告直接提交下議院查考。

預算案外的帳戶 (accounts other than appropriation accounts)

第三十三條 除審查預算案內的帳戶的決算報告之外，會計審計總監又應當應財政部的請求，並依照該部所規定審查的規則，審查下列帳戶的決算報告：

- (一) 各會計主任或主任會計官吏的帳戶；
- (二) 海關部的收入帳目；
- (三) 國內稅部的收入帳目；
- (四) 郵政部的收入帳目；
- (五) 其他應繳入國庫往來戶的收入的收受者或機關的帳戶；

(六)及其他雖不關帝國國庫的收支，但財政部可以直接報告國會的公款帳戶。

第三十四條 前條所列財政部可以咨請會計審計總監審查的帳戶的決算報告，須由有關係的行政部或公務員依財政部的命令先報告於該部；本條及下列各條內所稱的「會計官吏」(accountants)或主任會計官吏或會計主任，係指財政部所命令應報告前條所列各帳目的決算報告於財政部的行政部或公務員而言；而收受稅收性質或規費性質的公款（該稅收或規費係由依法律所規定的人所付入者或下級官吏所付入以便轉入國庫往來戶者）或同時可以動用該公款以資應付公務 (public service) 的公務員，應按照財政部所規定的日期及格式，向會計審計總監遞呈其所經管帳戶的收支決算報告；而當該公務員被委任時，財政部應通會計審計總監，以資參考。

第三十五條 會計官吏應將他們所經管的帳戶的決算報告，連同與該帳戶有關的各種核准書及收據，遞交會計審計總監審查；該項報告的格式，日期，及其辦理規則，可由會計審計總監隨時規定之，以作會計官吏的指導；但當該種規則尚未獲得財政部的同意時，會計官吏不必一定要服從的或遵循的。

第三十六條 會計審計總監對於提交送到的各帳戶的決算報告，應從速審查，不得延滯；當該帳戶的決算報告審查完畢時，會計審計總監，應作一相當形式的審查報告。如果審查後該帳戶的結餘與會計官吏的決算報告的結餘，兩數相符合，那末該會計官吏可以宣告公正無誤，"even and quiet"，解除責任，而同時會計審計總監就應通過該會計官吏的決算報告，並簽字證明其正確。至會計審計總監的審查報告的形式須經過財

政部的同意者，那末會計審計總監就應該於獲得財政部的同意並附有的保證狀 (warrant) 時始得正式通過該帳戶的決算報告並證明其無誤。再則會計審計總監每年應二次（二月第一星期及八月第一星期）提交財部的審查各帳戶的決算報告的簽押報告，應列成一表，表中陳明每一帳戶的貸方，借方，及結餘或結欠數。

第三十七條 當會計審計總監審查任何帳戶的決算報告時，如有按照法律應貼印花而不貼印花的收據發現，而會計審計總監以為從公道及公務的便利着想，須承認該收據為有效者，彼有權得認其為有效。

第三十八條 會計審計總監既通過並簽字於任何帳戶的決算報告之後，同時並應送一張審查證明書 (certificate) 於有關係或負責的會計官；該審計證明書的內容應載明該帳戶的貸方數額，借方數額，及結存或結欠數額。每張審查證明書應由會計審計總監親自簽字，其效力可以卸除負責會計官的全部或一部份責任。如果會計審計總監於通過並簽字於任何帳戶的決算報告之後，發現會計官的帳戶有結欠情事（即結欠英王或國庫情事），那末除非該會計官把欠款子母全部了結清楚或財政部發給支付責任免除的保證狀 (warrant)，則不發給審計證明書。

第三十九條 凡關於任何帳戶的決算報告及該決算報告的審查報告，會計審計總監不必向財政部長 (Chancellor of the Exchequer) 有所聲明；該項審查報告亦絕無登載於國庫裁判院討債專員之一 (His Majesty's Remembrancer of the Court of Exchequer) 之事務記錄的必要，雖然從前的法律及慣例的規定是須登載的；但該項已由會計審計總監通過並簽字的審查報告，應登載於會計審計總監院的紀錄，此種

登載其效力應等於從前國庫裁判院討債專員之一的事務紀錄上的登載，這就是說，國庫裁判院內的討債專員可以根據之而向欠款於國庫者，索還該項欠款的本利也；而該項紀錄的一份，由會計審計總監親自簽證之後，亦應發生同等的法律上效力。

第四十條 會計審計總監當遇財政部要求其審查任何證券，印花，政府股票及年金，公家存貨，公家貯存物及公家產業的現款收入，現款支出，出售，移轉，及交付的帳目時，應於該帳目的審查完畢後，把審查該帳目的報告送交財政部，如財政部認該帳目為滿意，那末會計審計總監應把一張隨時由其酌定的相當形式的審查證明書提交有關係及負責的會計官，以卸除其對該帳目的責任。

第四十一條 其職務已終了之各會計官吏，或已死亡的會計官吏，其代理人應對於政府立即將其所處理公款剩餘金交還於有權接收該剩餘金的官吏；如會計審計總監覺察公款剩餘金有被離職會計官不正當和不必要的扣留情事，那末他就應當把此種事件報告於財政部；財政部於接到會計審計總監對於此種事件的報告之後，就應當依據合乎法律的手續及方法，向該離職的會計官追索該公款剩餘金的全部或一部及其應得的利息，但利率至多不得超過百分之五，由財政部酌定之。

第四十二條 凡根據英國國王索債的諭單 (under any writ of extent) 或英國最高法院中只司平衡法或民事案件之一部 (the Courts of Chancery or Exchequer) 的諭令，而把違法的會計官的私人財產出售於他人，且購買者已把買價 (purchase money) 交付於任何繼任的會計官時，該購者所交付的買價

雖不足以抵償該違法會計官結欠國庫的數額，以後概不負責償還該違法會計官結欠國庫的餘額的責任。

第四十三條 凡會計官對於會計審計總監對於其所報告的決算帳目內的任何一項的駁斥或拒絕 (disallowance) 認為不服時，他可以有權上訴於財政部。財政部於用口供 (viva voce) 或其他公正方法調查該案之真象之後，如認上訴者即會計官為全部無罪或一部份無罪而發令免除其核准支付的責任，那末會計審計總監不得再有所指責。

第四十四條 財政部有時對於非公款收支的帳戶的決算報告，可以斟酌情形，免除其送交會計審計總監受其審查，雖然從前的法律和慣例的規定是須送交和審查的。但是財政部對於此種免除決算帳目的審查的部分 (treasury minutes) 是必須遞交於國會備案的。

第四十五條 本條例的一切規定，不能些微減少變更英王對於索還國債的法律手續的執行的支配權，暫停權，及阻止權。

第四十六條 從略（本條係說明本條例附表 C 內由本條例成立而取銷的條例的全部或一部。）

第四十七條 本條例自一八六七年四月一日起施行。

附表 A 預算案內的帳戶的決算報告的日期（會計年度終了後）

預算案內的帳戶名稱

陸軍部

其他（如海軍部文官服務機關稅收機關郵政局及其他）

由各支出機關報告於會計審計總監	十二月三十一日	十一月三十日
由會計審計總監報告於財政部	正月三十一日	正月十五日
由財政部報告於下議院	二月十五日	正月三十一日

如國會不開會時，則於國會開會後一星期內提出之。

附表B（從略）

附表C（從略）

本文的重要參考書列下：

- A. E. Buck: *Public Budgeting*, New York and London, 1929.
- Harvey E. Fisk: *English Public Finance*, New York, 1920.
- Henry Higgs: (1) *The Financial System of the United Kingdom*, London, 1914.
- Henry Higgs: (2) *Financial Reform*, London, 1924.
- Rene Stourm: *The Budget*, London and New York, 1917.
- Willoughby, Willoughby and Lindsay: *The System of Financial Administration of Great Britain*, New York and London, 1917.

B. Mallet and C. O. George: *British Budgets, 1913-24* London, 1929.

譚平：國庫制度之研究，上海民智書局，民國十八年。

第三章 美國的預決算制度（個案研究之二）

第一節 美國人民之爭得預算權

歷史告訴我們，立憲或民主國家人民代表的過問預算權，並不是一種天賦人權，乃是往往用革命流血或其他或溫或厲的手段得來的。美國也是一個很好的例子。

大家都曉得美國在十八世紀還是英國的殖民地，她的獨立宣言是在一七七六年，而她的戰勝英國和採用憲法是在十三年之後，即一七八九年。殖民地的美國人爲什麼要反抗母國而獨自建一國呢？從財政上講起來，這實在爲的是要獲得財政權，或荷包權，或預算權。我們可以拿美國十三州獨立戰爭的導火線來證明此說。

(1) 一七六五年的印花稅條例 (The Stamp Act) 當英國在美洲殖民地內與法國戰爭的時候，英國覺得殖民地的人民是有錢的，因之英國的『巴力門』（即國會或議會 Parliament）就決定殖民地人民應負擔英法戰役的戰費的一部份，及英國派來保護美洲殖民地的小小常備軍的餉需。但是怎樣叫殖民地人民負擔這種戰費及軍費呢？於是『巴力門』在一七六五年就通過一個印花稅條例。依據這個條例，殖民地人民對於一切產權及債權的憑證都非黏貼印花不可，否則法律上即不發生效力，法庭上不承認；而印花的收入，當然是歸入英國的國帑的。我們知道『不出代議士，不納租稅』（no taxation without representation）的口號，本來是英國人所發明的，『巴力門』就是實施這個口號的具體表現，現在『巴力門』既沒有美洲殖民地的代議士在內，而

牠竟通過印花稅條例，向他們抽起租稅來，這當然是殖民地人民所不能容忍的。所以當年在紐約集會的殖民地人民的代表就宣言反對該條例之蹂躪民權，誓不承認。

(2) 航海條例 (Navigation Laws) 航海條例是英國自從一六五一年以來厲行重商主義或極端的保護政策的最要利器。牠的目的，當然是在乎打倒當時荷蘭的海上霸權，可是殖民地人民的利益，也就從此剝奪淨盡了。依據航海條例，凡亞洲、非洲、或美洲的生產或製造的物品，祇准在英國的船隻內裝運輸入英國；而歐洲各國所產生或製造的商品，祇准經過英國而且裝在英國或其殖民地內所製造的船隻內，才得輸入殖民地。觀此條例，美國當時的經濟利益完全須仰其母國之鼻息，欲不起反動，烏可得乎？

(3) 貿易條例 (Trade Laws) 與航海條例一樣的不利於殖民地的經濟發展者，則有貿易條例。貿易條例規定有幾種物品如砂糖、烟草、棉花、與靛青等，是只准售與英國，即只准輸出到英國去的，而有幾種物品如毛皮、鋼鐵等，那簡直是不能輸出或製造的。這樣的條例，把殖民地人民的經濟活動束縛得動彈不得，如何能不激起反抗呢？

(4) 印花稅條例之撤消及茶葉進口稅之徵收 『巴力門』鑑於印花稅條例之觸犯了殖民地人民的衆怒，乃不久自動的把牠撤消，不過同時又宣言謂『巴力門』有爲殖民地人民立法和向殖民地人民抽稅的完全權利。於是『巴力門』不久又通過一個殖民地的進口稅則案，凡玻璃、紙類、及茶葉之進口者，均須納進口稅。爲實施這個稅則案並嚴厲執行航海條例及貿易條例起見，『巴力門』又令行政機關在美洲殖民地設立一個海關

監督局。殖民地人民抗議此種新賦稅的激烈，並不亞於數年前之抗議印花稅條例。抗議的結果，爲玻璃及紙類進口稅之撤消，但是茶葉進口稅仍舊存在，以表示『巴力門』對於殖民地人民是有權向之徵收租稅的主權。這種抽稅，揆之民權原則，又是違背『不出代議士，不納租稅』的成規的。再加之茶葉進口稅的用途，是在乎補助英國東方印度公司 (English East India Company)，無怪乎美洲殖民地人民反抗母國的心理是越發厲害了。

(5) 一七七三年的波斯頓毀茶風潮 (The Boston Tea Party) 殖民地人民之反對茶葉進口稅之具體表現，爲一七七三年的波斯頓毀茶風潮。有一天晚上，波斯頓城有一隊青年，祕密的闖入一隻在波斯頓港停泊的英國茶船，把艙內的茶葉統統投棄海中。此投茶案子發生之後，『巴力門』當然是要大發雷霆，老羞成怒的，乃於一七七四年通過一個議案，禁止商人在波斯頓港裝卸貨物（這就是說封鎖該港口，）並取消該殖民地人民之自選治安判官及曼塞丘賽刺 (Massachusetts) 殖民地議會上議院的代議士之權，改由英王選派。

英國與其美洲殖民地的惡感鬧到這般地步，革命熱潮好像是箭在弦上，不發不止。於是而一七七四年有美洲十三州代表會議於費拉台爾費亞 (Philadelphia) 城，議決以武力抵抗母國之暴虐。於是而一七七六年有美國之獨立宣言 (Declaration of Independence)，對英國正式宣戰。

這樣，我們可以知道，北美革命流血的動機，是在乎殖民地爭自由與民權，亦即在乎自己選舉代表去討論通過抽自己捐稅的預算權。而革命的導火線，遠的則爲航海條例及貿易條例，近的則爲未得殖民地人民允許而貿然通過的印花稅條例及茶葉進口稅則案，最近的則爲因波斯頓毀茶風潮而起的壓迫政策。總之，古今中外一切

革命的動機和導火線，必定是帶有很濃厚的經濟或財政的色彩的，美國不過是千百個革命中之一個實例而已。美國人民既然爭得自主權及預算權之後他們對於這個自主權是怎樣的運用呢？以下請略述美國預決算制度的沿革史。

第二節 美國預決算制度的沿革

(1) 憲法上關於預決算的規定 憲法爲一國的會計法規的總綱，所以凡研究一國的預決算制度者，總應當從其憲法說起。美國一七八九年所採行的憲法上關於預決算的規定者有二條：

其一謂『非先經過國會的指撥 (appropriation) 者，無論任何款項，不能向財政部支領。財政部應隨時把一切公家款項的收入與支出的逐年賬目對照表刊布。』

其二謂總統有『把聯邦的（財政）狀況的事實報告於國會，及把他對付這種（財政）狀況的必要及適宜的方法建議於國會，以資考量』的職責。

據憲法起草員的願望，大概上列二條施行起來的手續，是與英國的預算制度一樣的，因爲當時憲法起草員之一並爲當時的財政部長亞歷山大漢密爾頓 (Alexander Hamilton) 曾經在當時出版的一種定期刊物叫做聯邦主義者 (Federalists) 上發表他個人對於聯邦預算應由誰編製的意見。他說：

『世間多數的國家，包括政府比較民主的國家在內，大概終是把一國的財務行政交給一個人或一個由數人所組成的機關辦理的。先由該個人或該機關仔細考量稅收計劃和編製預算，然後再把這個建議提交最

高主權者 (Sovereign) 或立法機關討論、批評、通過、而成為法律。』

『開明而喜推討、盤詰、和研究的政治家，是無論在什麼地方都要被人認為是最適合於編製預算者，尤其是賦稅物件或客體的賢明的選擇。』

(2) 開國時議會財政立法順序之英國化 這樣，我們可以推知憲法起草員的原來願望是要把歲出入預算的創議或提議權完全屬諸行政機關，而只把批評和議定權屬諸立法機關的。漢密爾頓當時身為財政部長，其對於財部的計劃，全受英國財部的組織的影響的。國會的衆議院無論要何種關於財政的參考資料，財政部的長官終是能迅速供給的。無論有何種關於財政的質問，漢密爾頓終是能滿意答覆對方的。美國這種起初的財務立法的手續或順序，是完全與英制相彷彿的。美國的財政部的權限，一如英國的大藏省的權限。美國的財政部長對於國會的地位，一如英國大藏大臣 (Chancellor of the Exchequer) 在『巴力門』的地位。美國國會的衆議院 (House of Representatives) 對於財政立法的權限，一如英國『巴力門』的下議院 (House of Commons) 對於財政立法的權限。何以曉得美國衆議院起初的財政立法順序是與英國下議院的財政立法順序相彷彿呢？因爲在一七九四年，衆議院曾有一次表決全院改爲一個全院籌募委員會 (a committee of the whole on ways and means)，以討論預算案內之賦稅或收入部份。又據一七九四年正月十日的美國衆議院公報 (House Journal) 上說：

『本院今天改爲全院制用委員會 (a committee of the whole on statements and estimates of

appropriation)，有幾款經費請求通過照撥，其餘未通過部份，有人提議由院指定一個委員會先去整理一下，再行報告提案於大會。」

(3) 開國時英國化的財政立法順序之破壞 美國憲法起草者之心願，既欲其本國議會之財政立法順序之英國化，而開國時實際上的國會財政立法順序又處處模仿英國，那末，似乎美國的預決算制度應該與英國沒有什麼大差別了。然而以後事實却大不然，這是什麼緣故呢？緣故是很多的，試以發現的順序為標準，約略述之如下：

(甲) 美國國會之上議院（即參議院 Senate）之有莫大財政權 美國參議院有修改衆議院所通過的預算案之權，而且往往是參議院所通過的預算數額常較衆議院為多。如此，即使衆議院的財政立法順序是良好的，其優點亦將為參議院的干涉所推翻了。再加之官吏任命的同意權，所以參議院更加是如虎添翼，氣燄萬丈了。美國參議院的組織法及其權力之偉大，本來是對於小邦的一種妥協，不圖其後來之為害於財政（如浪費國幣，假公濟私等等）一至於此也。

(乙) 美國內閣閣員不准列席國會 美國當開國之初，內閣閣員是可以列席國會，以便說明意見並備議員諮詢的，即如漢密爾頓就是時常這樣做。但是後來國會恐怕受了行政長官的暗示影響太大，所以通過一議案，不許他們列席，因之財政部長對於預算案的提議權及說明權就從此喪失了。

(丙) 國會制用委員會數目之增加 如果國會不准內閣閣員列席說明預算案，而同時對於制用或撥款

(appropriation)的權力集中在一個委員會，那末，財政上尙不致發生大毛病。然而國會是並不遵守制用權集中的原則的。一八〇二年國會曾僅指定一個常務籌募委員會，但不久此種同樣性質的常務委員會竟增至五個。此風一開，於是每次國會開會，終有人提議增加委員會的數目。當時有一位『聯邦主義者』（即主張集權者）在他的一封致漢密爾頓的信內，曾經說：『此後內閣各部的部長，不過是國會裏的各委員會的書記罷了。』當時民主黨領袖傑否遜 (Jefferson) 當選爲總統，傑氏素來是主張分權及三權鼎立的，所以對於國會裏的分權傾向是很表同情的，而且他自己以身作則，連國會每年開幕時的總統演說辭，亦改由書面咨照，不再親赴演講。這種行政機關與立法機關隔膜的情況，當時美國最高法院的推事斯多雷 (Justice Story) 亦深爲痛惜。其可以稍稍補救這種分權的隔膜者，後來惟有求諸議會未正式開會時之黨員預備會 (party caucus)，及總統以黨魁的資格去建議種種立法案於議會而已。

及至一八六五年，議會的預算編製又分裂爲二，因爲是年議會於籌募委員會之外，又設立一個制用或撥款委員會 (a committee on appropriation)，於是於行政與立法機關的隔膜之外，又加上一層立法機關內籌募委員會與制用委員會之隔膜。

及至一八八〇年，議會裏的制用委員會又分裂爲二，因爲議會於是年於本來的制用委員會之外，又設立一個專門獎勵農業的制用委員會，叫做農業制用委員會 (an Agricultural Appropriation Committee)，於是就是制用委員會內亦發生了一層隔膜。自此之後，制用委員會權限的分化作用，逐年有長足的進步。及至一八八

五年，美國的上下兩院的國會裏，一共有十六個制用委員會，每院各有八個，其隔膜而不統一的情形，更是可想而知的了。（河港或水利委員會是一八八三年所設立的。一八八五年，制用委員會的主席與議員爭意氣，所以議會把制用委員會的權力特別加以限制，以示報復。）

在這種議會編製預算，而且是很分權的編製預算，並議決預算制度之下，其弊端當然是不堪設想的。往往衆議院所通過的預算，其金額常超過於行政機關所提出的，而參議院所通過的預算，其金額又常超過於衆議院所通過的。所謂私人議員之狼狽爲奸（log-rolling，即美國開發西部森林之地時代，伐木者之相互推滾木頭之意）也，濫撥國帑（pork-barrel，即桶裏的猪肉由大家隨意吃的意思）也，與走廊（lobby）政府（即議會受特殊利益所派往常駐在國都的運動專員的影響之意）或無形或看不見的政府（invisible government）也，統統是議會直接編製預算的自然結果，也統統是議會直接編製預算權分散於十數個委員會的自然結果。

此種議會編製的預算制度，此種議會有許多委員編製的預算制度，其弊並非沒有人曉得。十九世紀之末和二十世紀之初，議會內亦曾有人提議恢復開國時候的良法美制，無如積重難返，終未有改良。及至一九〇九年脫虎脫（Taft）爲總統，才始派了一個委員會，叫做效率經濟委員會（Commission on Efficiency and Economy），去調查當時美國聯邦政府的財務行政狀況及其應行改良之點，並非正式的派人到英國等國去考察其預決算制度，以資改革之借鏡。該委員會的健將，就是美國約翰霍伯金大學的政治學教授韋羅貝（W. F. Willoughby）。〔其兄韋羅貝（W. W. Willoughby）亦是該大學的政治學教授，兄弟二人都曾做過中華民國的政治憲法顧

問。〕韋氏於返國之後，著有一本極詳細的報告，叫做大不列顛的財務行政（The Financial Administration of Great Britain）行世，其影響於美國預決算制度之刷新者，洵非淺鮮。韋氏另外又編有數本鼓吹預算運動的書。及至一九二一年哈定（W. G. Harding）做總統時代，美國始把其一世紀以來積重難返的舊式預決算制度一齊推翻，而易以有效率而經濟的新預決算制度。茲先把美國一九二一年以前的預決算制度的詳細情形述之如下。

第三節 一九二一年前的美國預決算制度

（1）預算之編製與議決 一九二一年以前，美國聯邦政府預算之編製，與其謂為在行政機關的手中毋寧謂為在立法機關的手中，因為行政機關只有收集預算材料，提交於議會，以資參考的職責，並無先行審查、考量、整理、聯絡、和修改的權限也。而此司傳達預算案於議會的行政機關，又是權位較微的財政部，不是為一國行政樞紐的總統府，因為美國『修正法典』的三千六百六十九條內說：『一切聯邦政府行政機關的歲出預算，都應由財政部長提交議會，並且都應包括在他的指導之下所收集的預算書之內。』財政部除收集、彙印、和傳達於立法機關之外，只有修改各機關預算請求書的形式及分類使之與各種法規相符合之權。至於為一國行政長官的總統呢？那更是從來不去過問預算案的內容的。他對於預算案，可以說只有間接的權限，就是當開國務會議或其他接見閣員的時候，他可以把他對於內閣行政方針的意見或願望告訴他的閣員聽，而閣員再根據他的願望去編造預算請求案。

財政部長把收集攏來的預算書提交議會之後，議會乃着手編製與議決。請分衆議院對於預算之編製與議決和參議院對於預算之編製與議決二層來討論。

(甲)衆議院之編製和議決預算 在一九二一年以前，美國衆議院的討論、編製和議決歲出預算的正式委員會有八個：(子)農業委員會 (the Committee on Agriculture)，(丑)陸軍事務委員會 (the Committee on Military Affairs)，(寅)海軍事務委員會 (the Committee on Naval Affairs)，(卯)美洲土人事務委員會 (the Committee on Indian Affairs)，(辰)外交事務委員會 (the Committee on Foreign Affairs)，(巳)郵政及驛路委員會 (the Committee on the Post Office and Post Roads)，(午)河港（或水利）委員會 (the Committee on Rivers and Harbors) 及 (未)制用（或撥款）委員會 (the Committee on Appropriation) 等。茲把牠們對於預算案的權限約略述之於左：

(子)農業委員會 農業委員會對於預算案的權限，是專限於審查和編製農部的預算的。農業預算經該委員會議決之後，再報告及提交大會通過。

(丑)陸軍事務委員會 陸軍事務委員會對於預算案的權限，是專限於審查和編製全國陸軍的預算的，但是華盛頓城內陸軍部自身的俸給與辦公費等預算，不歸該委員會審查和編製。陸軍預算經該委員會議決之後，再報告及提交大會通過。

(寅)海軍事務委員會 海軍事務委員會對於預算案的權限，是專限於審查和編製海軍部的預算的。海

軍預算經該委員會議決之後，再報告及提交大會通過。

(卯)美洲土人事務委員會 美洲土人事務委員會對於預算案的權限，是專限於審查及編製關於管理美洲土人事務的經費預算的，但是華盛頓城內美洲土人事務管理總局 (Indian Office) 的俸給與辦公費等預算，不歸該委員會審查和編製。美洲土人事務管理預算經該委員會議決之後，再報告及提交大會通過。

(辰)外交事務委員會 外交事務委員會對於預算案的權限，是專限於審查和編製外交和領事機關及其他與外交有關的預算的，但是華盛頓城內外交部或國務院 (State Department) 自身的俸給及辦公費等預算，不歸該委員會審查和編製。外交及領事預算經過該委員會議決之後，再報告及提交大會通過。

(巳)郵政及驛路（或郵路）委員會 郵政及驛路委員會對於預算案的權限，是專限於審查和編製全國郵務行政的預算的，但是華盛頓城內郵政部 (Post Office Department) 自身的俸給與辦公費等預算，不歸該委員會審查和編製。郵政及郵路預算經過該委員會議決之後，再行報告及提交大會通過。

(午)河港或水利委員會 河港或水利委員會對於預算案的權限，是專限於審查和編製全國河港改良及水利促進等預算的。河港改良及水利促進等預算既經該委員會議決之後，再行報告及提交大會通過。

(未)制用或撥款委員會 制用或撥款委員會對於預算案的權限，是專限於審查和編製（一）陸軍部本部的俸給及辦公費預算，（二）美洲土人事務管理總局本局的俸給及辦公費預算，（三）外交部或國務院本部的俸給及辦公費預算，（四）津貼或恩餉預算 (payment for pen-

SIONS) (五)立法機關預算(六)總統府預算(七)司法機關預算(八)哥倫比亞特別區行政預算(九)建築堡壘及海防預算(十)零星文官開支預算(sundry civil expenses)和(十一)各行政部或機關的追加或不敷預算。

除掉上述八個委員會在衆議院有編製和報告預算案於大會之外，還有許多別的委員會有時也常常把與牠們所議決的立法的實施有關的預算案報告於大會，請求大會通過。不但如此，有時簡直還有許多議員在開大會的當兒，臨時提議增加預算的。這樣，所以美國衆議院所通過的預算案，其數額往往是超過於財政部長所提交出來的原來預算案。

上述八個經費委員會內，除掉制用委員會之外，其他差不多都是與其所支配的機關或行政部有相當之好感的，所以由牠們削減其有關係的機關的經費預算，可以說是絕無僅有的一回事。即如農業委員會的委員，大抵是美國農業區的代議士，他們將歡迎農部事業擴充之不暇，更何有於削減。其他六個委員會，也或暫或久，因為時常接近之故，與其所支配之行政部發生密切關係，對於其所提出的預算，也深表同情起來。雖有時各該委員會舉行公開訊問會(public hearings)，以便集思廣益，但其目的，與其說是要得到推翻或削減預算的意見，毋寧說是要獲得擁護或擴充預算的資料。

除掉上述八個經費委員會之外，美國衆議院內還有六個委員會，也是有撥款之權的。這六個委員會就是：(一)賠償委員會(the Committee on Claims)，牠的職權是在乎審查私人對美國政府的賠償損失的要求，所

以是與國庫有關的；(二)戰役賠償委員會 (the Committee on War Claims) 牠的職權是在乎審查私人對美國政府的戰時賠償損失的要求；(三)傷兵恩餉委員會 (the Committee on Invalid Pensions) 牠的職權是祇限於審查美國南北戰爭時的傷兵的賠償損失的要求；(四)其他戰役的傷兵恩餉委員會 (the Committee on Pensions)；(五)哥倫比亞特區委員會 (the Committee on the District of Columbia) 及(六)土木委員會 (the Committee on Public Buildings and Grounds) 牠的職權是在乎審查聯邦政府應否購入地產及應否建築郵政局、海關、稅所、法庭及其他政府公事房等的建議。

這樣，所以美國衆議院內有權審查及報告預算案於大會的委員會，是總共有十四個，可謂極盡光怪陸離之能事。

至於衆議院內審查財政部長所提出的稅收計劃或公債計劃的委員會，則祇有一個，叫做籌募（或籌措）委員會 (the Committee on Ways and Means)。除掉農業委員會有權過問人造牛油稅 (oleomargarine tax) 的一個例外外，籌募委員會的權力是整個而不分的，牠有審查和報告一切歲入議案於大會通過之權。

(乙)參議院之編製和議決預算 預算案既通過衆議院之後，乃提交參議院覆審。一九二一年以前，美國參議院的討論、編製和議決歲出預算的正式委員會也有八個，就是：(一)農林委員會 (the Committee on Agriculture and Forestry) 其職權等於衆議院內農業委員會；(二)陸軍事務委員會，其職權等於衆議院內的陸軍事務委員會；(三)海軍事務委員會，其職權等於衆議院內的海軍事務委員會；(四)美洲土人事務委員會，其職權

與衆議院的美洲土人事務委員會相同；(五)郵政及郵路委員會，其職權等於衆議院的郵政及郵路委員會；(六)商業委員會 (the Committee on Commerce)，其職權等於衆議院的河港或水利委員會；(七)制用委員會，其職權等於衆議院的制用委員會；及(八)恩餉委員會 (the Committee on Pensions)，其職權與衆議院的兩個恩餉委員會相同。

此外美國參議院內的非正式或間接的經費委員會，一如衆議院，也有六個，就是：(一)賠償委員會，其職責與衆議院的賠償委員會相同；(二)哥倫比亞特別區委員會；(三)土木委員會，其職權與衆議院的土木委員會相同；(四)私人土地賠償委員會 (Committee on Private Land Claims)；(五)海防委員會 (Committee on Coast Defenses)；和(六)革命賠償委員會 (Committee on Revolutionary Claims)。

這樣，所以美國參議院內有權審查及報告預算案於大會通過的委員會，一似衆議院，總共也是有十四個，亦可謂極盡光怪陸離之能事。

至於參議院內有審查及報告歲入預算於大會通過之權的委員會，則亦如衆議院內之祇有一個，叫做財政委員會 (the Committee on Finance)。

這樣，我們可以曉得衆議院有歲出預算委員會十四個，歲入預算委員會一個，參議院有歲出預算委員會十四個，歲入預算委員會一個，總共有三十個預算委員會，可謂造分權之極峯矣。然而尤不至此也，因為兩院內尚有司法委員會，銀行幣制委員會，州際及國際貿易委員會，商船委員會，漁業委員會，公地委員會，特別區域委員會，海

島事務委員會，礦業委員會，教育委員會，勞工委員會，及灌溉委員會等等，不時報告法案於大會，如果一經通過就要增加歲出預算和歲入預算也。

經驗告訴我們，一九二一年以前的美國衆議院所通過的預算案，其數額終較財政部長所提交出來的爲多；而參議院所通過的預算案，其數額又終較衆議院所通過的爲多。如果衆議院不同意於參議院所增之數，那末，兩院必須推舉代表，開兩院聯席委員會（Conference Committee），來解決爭端；但其結果，往往是參議院佔優勢，而衆議院讓步。

（丙）美國預算編製及議決的舊制之弊 一九二一年以前美國預算編製及議決的制度，已約略如上述，現在我們可以把牠的弊端總括之於下。

（子）預算之編製及議決權都在立法機關 我們曉得，預算之編製是行政的事情，而預算之議決是立法的事情，現在美國國會想把二權獨攬，不自甘於批評監督的地位，那末，又何怪議員之多假公濟私，慷公家之帑藏，以獲得選民的歡心呢？

（丑）總統名爲一國行政之主腦，而實則無權過問預算案。這是與美國的總統制的政制的精神完全相違背的。

（寅）有財政部而不給以編製預算之權，致使財政政策不統一。各機關送來的預算，財長無權過問其內容，那末，如何還能有統一的財政政策呢？

(卯)有財政部而不給以審查預算之權，致使經費有膨脹之趨勢。各機關以無一個公平的機關去審查牠們所開的預算，所以往往故意多開預算，以防議會之無理削減。

(辰)有財政部而不給以聯絡預算之權，致使行政重複，經費雙料。一九二〇年，美國有一位衆議員，名叫

呂佛斯(O. Frank Beavis)的說：

「聯邦政府現有三十九個機關同時處理性質相同的工程的、建築的、及土木的事務，……有二十六個機關同時進行測量與繪圖的工作，有二十七個機關同時進行公共建築的事務，有十六個機關同時有權去造路，有十九個機關同時進行河海工程，有十六個機關同時管理江河水利事務，有十個機關同時管理官地產事務，有十五個機關同時進行化學研究工作，二十二個機關同時進行工程研究工作。」

(巳)議會內有權過問預算案的委員會太多，議會內有權過問預算案的委員會太多，所以弄得一國三公，無所適從，致使財政系統成爲治絲益棼，亂七八糟，毫無頭緒。

(午)參議院對於預算案的權力太大，易中走廊政府的毒。

(2)預算之執行與監督 一如一九二一年以前的美國預算的編製和議決權，是完全在立法機關的手裏，一九二一年以前的美國預算的執行和監督權，是完全在行政機關的手裏。這樣，立法機關對於預算的初步（即編製），可以說是越權，而其對於預算的後步（即監督），可以說是溺職。茲把美國一九二一年以前的預算執行和監督制度約略述之如下。

國會既把預算通過之後，收入與支出二項都責成財政部負責辦理。租稅收入之後，即存入美國獨立國庫的九分庫之一，（總獨立國庫當然是在華盛頓京城，九分庫爲包爾鐵莫（Baltimore）市，波斯頓（Boston）市，芝加哥（Chicago）市，新新拿底（Cincinnati）市，紐阿連斯（New Orleans）市，紐約（New York）市，費拉台爾費亞（Philadelphia）市，聖路易斯（St. Louis）市，及舊金山或三藩（San Francisco）市），或聯邦準備銀行之一（按美國的聯邦準備銀行共有十二個。）徵收官拿到存款的二聯單收據之後，即把一聯寄與財政部長。財政部長接到收據之後，即發收入飭書，令出納官（treasurer）登賬收入，同時又令登記官（register）收現款賬或收入賬。

至於支出一方面呢？當國會通過預算案之後，會計檢查官（comptroller of the treasury）即通知領款機關，謂財政部有款，該機關可以在預算額範圍內領取。支出的方法，是先由財政部長發支付飭書與請款機關或自人，但該飭書必須有會計檢查官連署或副簽，方可向出納官兌現，否則無效。這樣，我們可以知道，一九二一年以前，美國的財政部內是有一位只管稅收的，叫做登記官；有一位只管支出的，叫做會計檢查官；有一位只管款項之收付的，叫做出納官。這三人都是財政部長所委任的，所以他們的監督預算之權，也是行政長官所給與他們的，不是立法機關所給與他們的。

財政部長所簽發與會計檢查官所副簽（countersign）的支付飭書，大致是撥與行政部或機關的，所以各行政部或機關，還要有一位支付官（disbursing officer），去管理銀錢事務，以便服務人員之各別支領薪俸，工

資、旅費、津貼等。財政部爲要監督各行政部及機關的支付官所經手的賬目起見，乃任命六位審計專員（six auditors）去分別監督他們。茲爲比較詳細的明瞭一九二一年以前的美國審計制度起見，特節譯一八九四年七月三十一日所公布施行的『道扣來審計條例』（The Dockery Act）如下：

道扣來審計條例（一八九四年七月三十一日公布）

第一條及第二條 從略。

第三條 財政部設立的六位審計專員，其名稱如下：

第一審計專員，亦名財政部審計專員；

第二審計專員，亦名陸軍部審計專員；

第三審計專員，亦名內政部審計專員；

第四審計專員，亦名海軍部審計專員；

第五審計專員，亦名外交部或國務院及他部審計專員；

第六審計專員，亦名郵政部審計專員；

協審及其他官員的名稱，一如審計專員所有的名稱。協審除現有的職務外，又應聽審計專員的指導，代他簽押函件及憑證。

第四條 前財政部所設立的海關監督官，副海關監督官，第二會計檢查官，副第二會計檢查官，及副第一會

計檢查官，一律裁撤。財政部第一會計檢查官，此後即改稱財政部會計檢查官。會計檢查官的職務，就是第一第二會計檢查官及海關監督官的現有職務。……他的年俸為五千五百元，由總統任命之，但須先得參議院的同意。會計檢查官之外，財政部應設立一個副會計檢查官，年俸為五千元，由總統得參議院的同意任命之。會計檢查官署又應設年俸二千五百元的秘書長一名。

副會計檢查官的職務，由會計檢查官指定之，並得奉令代行副簽支付飭書及其他憑證。

秘書長的職務，由會計檢查官指定之，並得代會計檢查官，以他的名義，副簽一切財部飭書 (treasury warrants)，但應再報賬的支付飭書 (accountable warrants) 應除外。

〔按美國的國庫收支總記賬，係在一位出納官 (treasurer of the United States) 的手裏，而其出納的憑證，係財政長官正簽與會計檢查官副簽的財部飭書或國庫飭書。國庫收入的憑證，叫做 covering warrants，收入飭書或蓋藏飭書——即取收入能蓋藏支出的意思。國庫支出的憑證，叫做支付飭書 (issue warrants)。支付飭書又可分為三種：第一種叫做 settlement warrants 結清的支付飭書，即 the money to issue is in direct settlement of a claim 支付款項是直接去了結政府的負債的一種支付飭書；第二種叫做 accountable warrants 應再報賬的支付飭書，即 the issue is to a spending officer who must account for the money thus placed at his disposition 總領款的支付長官日後應再把支付細賬呈報財政部以便檢查的一種支付飭書；第三種叫做 transfer warrants 轉賬的支付飭書，即 ordering

money transferred from one accounting head to another 命令甲機關的會計官或支付官把他的機關的剩餘公款移交於乙機關的會計官或支付官以備應用的一種支付飭書。——譯者附註。』

凡審計專員所證明的人民欠聯邦政府的債務，該專員應奉會計檢查官之命，督促該債務之追償。（下略）

第五條 會計檢查官應奉財政部長之命，制定公家賬目之登記及報告的格式，但郵政局的收支賬目除外。修正法典第一千七百二十五條內所提及的手續費報告，應符合於會計檢查官所制定的格式。

第六條 修正法典第二百七十一條應修正如下：

『審計專員有權審查及了結的無論任何賬目，會計檢查官以爲公家利益有要求該賬目之審查與了結時應吩咐審計專員審查與了結。』

第七條 審計專員應審查的賬目的分配如下：

第一 第一審計專員即財政部的審計專員應接受和審查的賬目如下：

- (一) 財政部本部的一切薪俸及雜費賬目；
- (二) 財政部直轄的各局處所等機關的一切薪俸及雜費賬目；
- (三) 關於關稅行政的一切收支賬目；
- (四) 關於公債的一切收支賬目；
- (五) 關於內國稅收行政的一切收支賬目；

- (六) 關於獨立國庫的出納官及出納副官的一切收支賬目
- (七) 造幣廠及化驗所的一切收支賬目；
- (八) 雕版印刷局的一切收支賬目；
- (九) 河海測量局 (coast and geodetic survey) 一切賬目；
- (十) 稅務巡洋行政 (revenue-cutter service) 賬目；
- (十一) 救生行政賬目；
- (十二) 燈塔局賬目；
- (十三) 海員醫院賬目；
- (十四) 公共建築物賬目；
- (十五) 輪船檢查行政賬目；
- (十六) 移民局賬目；
- (十七) 航海局賬目；
- (十八) 偵探行政賬目；
- (十九) 阿拉斯加海豹養生場賬目；
- (二十) 及其他財政部有權管轄的機關或事務的賬目。

審查完結之後，該審計專員應證明各該賬目的收支對照表，交與財政部會計司 (the Division of Book-keeping and Warrants) 備案。

第二 第二審計專員即陸軍部的審計專員應接受和審查的賬目如下：

- (一) 陸軍部本部的一切薪給及雜費賬目；
- (二) 陸軍部直轄的各局處所軍師營等機關的一切薪給及雜費賬目；
- (三) 兵工廠賬目；
- (四) 國家墓地賬目；
- (五) 堡壘賬目；
- (六) 總工程師所管理的公產賬目；
- (七) 河港賬目；
- (八) 陸軍學校賬目；
- (九) 及其他陸軍部有權管轄的機關或事務的賬目。

審查完結之後，該審計專員應證明各該賬目的收支對照表，交與財政部會計司備案，並另簽一份交與陸軍部長備查。

第三 第三審計專員即內政部的審計專員應接受和審查的賬目如下：

- (一) 內政部本部的一切薪給及雜費賬目；
- (二) 內政部直轄的各局處所等機關的一切薪給及雜費賬目；
- (三) 海陸軍人恩餉賬目；
- (四) 地質調查經費賬目；
- (五) 公地管理局 (Commissioner of Public Land Office) 賬目；
- (六) 美洲土人事務管理局賬目；
- (七) 首都建築師辦公費賬目；
- (八) 專利局賬目；
- (九) 戶口調查局賬目；
- (十) 及其他內政部有權管轄的機關或事務的賬目。

審查完結之後，該審計專員應證明各該賬目的收支對照表，交與財政部會計司備案，並另簽一份交與內政部長備查。……

第四 第四審計專員即海軍部審計專員應接受和審查的賬目如下：

- (一) 海軍部本部的一切薪給及雜費賬目；
- (二) 海軍部直轄的各局處所艦師團等機關的一切薪給及雜費賬目；

(三)海軍學校賬目；

(四)及其他海軍部有權管轄的機關或事務的賬目。

審查完結之後，該審計專員應證明各該賬目的收支對照表，交與財政部會計司備案，並另簽一份交與海軍部長備查。

第五 第五審計專員即外交部或國務院及其他各部的審計專員應接受和審查的賬目如下：

(一)外交部本部或國務院本院的一切薪給及雜費的賬目；

(二)司法部本部的一切薪給及雜費的賬目；

(三)農部本部的一切薪給及雜費的賬目；

(四)外交部或國務院直轄的各局處所等機關的一切薪給及雜費賬目；

(五)司法部直轄的各局處所院庭等機關的一切薪給及雜費賬目；

(六)農部直轄的各局處所場等機關的一切薪給及雜費賬目；

(七)一切關於大使館，公使館，及領事館的賬目；

(八)一切聯邦政府的法庭的賬目；

(九)一切聯邦政府法庭判決案的賬目；

(十)元首辦公處或總統府的賬目；

- (十一) 文官服務委員會(包括文官考試)的賬目;
- (十二) 州際貿易委員會的賬目;
- (十三) 勞工部的賬目;
- (十四) 哥倫比亞特別區政府的賬目;
- (十五) 漁業委員會的賬目;
- (十六) 賠償要求法庭及其判決案的賬目;
- (十七) Smithsonian Institution 的賬目;
- (十八) 特別區政府的賬目;
- (十九) 參議院的賬目;
- (二十) 衆議院的賬目;
- (二十一) 公家印刷所的賬目;
- (二十二) 國會圖書館的賬目;
- (二十三) 植物園的賬目;
- (二十四) 外交部或國務院有權管轄的機關或事務的賬目;
- (二十五) 司法部有權管轄的機關或事務的賬目;

(二十六)農部有權管轄的機關或事務的賬目；

(二十七)及其他不屬於各行政部的獨立局處所機關或委員會的賬目。

審查完結之後，該審計專員應證明各該賬目的收支對照表交與財政部會計司備案，並另簽一份，或交與參議院秘書長，或交與衆議院秘書長，或交與衆議院的警衛官 (sergeant-at-arms)，或交與有關係的行政部，獨立委員會，獨立局，或獨立機關的行政長官備查。

第六 第六審計專員即郵政部的審計專員應接受和審查的賬目如下：

(一)郵政部本部或郵務總監辦公處本處的一切薪給及雜費的賬目；

(二)郵政部或郵務總監所直轄的各局處所等機關的一切薪給及雜費的賬目；

(三)全國各郵政局局長所管理的信件及匯票等賬目；

(四)一切關於郵件運輸的賬目；

(五)及其他郵政部或郵務總監有權管轄的機關或事務的賬目。

審查完結之後，該審計專員應證明各該賬目的收支對照表，交與郵政部長即郵務總監備案，其關於郵政收入及支出的賬目對照表，該審計專員須證明後提交財政部會計司備案，並另簽一份提交郵務總監備查。

(下略)

第八條 各審計專員所證明提交於財政部會計司或郵務總監的各項賬目的收支對照表，對於政府的行

政部份，是最後的和決定的。但是如果在一一年內，該項賬目有關係的長官（即行政部長官及其他獨立機關的行政長官）或會計檢查官有不滿意於該審計專員的證明時，那末，該項賬目可以由會計檢查官覆查。會計檢查官的判決，對於政府的行政部份，是最後的和決定的。但是如果財政部長認為該項賬目的關係重大，必須再行審查時，那末，他一面可以發出止付命令，一面可以令部屬再行細查。

審計專員審查的結論和會計檢查官再審的結論發生差異時，審計專員應向財政部會計司或郵政部行政長官聲具理由書。

無論何人，於已經承認審計專員的結算而收受公款之後，不能再行請求覆查該項賬目內之任何一條。但審計專員當結算一項賬目的時候，可以暫停任何一條賬目之結算，以便再事偵查。暫停結算之一條賬目得結清時，全項賬目亦得享有覆審的機會。審計專員的結算工作，並不因對手方之請求覆審而停止進行。但財政部長得以部令定一覆審請求之限期，過此限期，就不發給支付飭書。

審計專員應在會計檢查官的指導之下，保存一切所已經審查完結的賬目，連同他們的收據及憑證在內。審計專員對於法令有新解釋或修正的解釋時，應立即呈報會計檢查官，詢他的意見如何，同時與該解釋有關的賬目，應暫停結算與支付。俟會計檢查官的覆文到後，或認可，或不認可，或再加修正，審計專員方得再行進行該項賬目的清查。

各機關支付長官或行政長官可以先向會計檢查官請求關於他們所諮詢的賬目支付的判定。這種判定，

對於審計專員及會計檢查官之審查該項賬目時，具有拘束的力量。（下略）

第九條 從略。

第十條 財政部的 *Division of Warrants, Estimates, and Appropriations*（預算出納司）改爲 *Division of Bookkeeping and Warrants*（會計司），仍受財政部長的管轄。會計司應保管除郵政收支以外之一切公款收支的賬目。修正法典第三百十三條，第二百八十三條，和第三千六百七十五條內所有關於審計專員及財政部登記官（*Register of the treasury*）應保管某種公款的收支賬目的規定，一律取消。所有該項收支賬目，即行移交會計司保管。至登記官的職務，則除原有對於公債的事務外，由財政部長指定之。

第十一條 一切預付經費的請求，都應當先送交有關係的審計專員審查，然後再送交財政部長審核。

一切法律所認可及財政部所簽發的飭書，都應當由會計檢查官副簽。一切支付飭書，都應當附有本條例第七條所指之審計專員的證書或附有由審計專員證明並指明由預算案內之某項撥款項下扣除的預付經費請求書。支付飭書交與出納官，出納官支付款項之後，須立即把支付飭書的附件提交有關係的審計專員，並在附件上註明付出支票的日期及數額，並有領款人的簽字爲證。至已經審查過了的賬目的付款或收入解入國庫的事項，此後毋庸經過請求的手續。凡預付經費的請求書，毋須會計檢查官的副署。

修正法典第二百六十九條和第三百零五條內所指登記官須登記飭書一節，着即行取消。

第十二條 一切收支賬目的月結，須於月底後十日之內，用郵寄或其他方法送交華盛頓都城內有關係的

行政長官。一切收支賬目的季結或他結（即半年結及年結），須於所指的結賬時限終了後二十日之內，用郵寄或其他方法送交該有關係的行政長官。行政長官於接到月結二十日之後，必須把原件提交有關係的審計專員；於接到季結及他結六十日之後，必須把原件提交該有關係的審計專員。如有延遲，那末，審計專員對於預付經費的請求書，可以加以拒絕。審計專員如有他種關於賬目的理由時，亦可以把預付經費的請求書拒絕。但財政部長可以把審計專員的拒絕置之不理，而仍舊批准該預付經費的請求書，如果（一）財政部長得另外制定特別支出賬目報告的規則，放棄月結十日及季結二十日的限期，因為事實上或許有做不到這一層的；（二）也許行政部有延遲，因之不能遵守月結二十日季結六十日之規定，然而獲得總統的特許預支經費的命令者。但本條的規定，是不適用於郵政的收支賬目的。

財政部長應於每年正月第一星期一，把報賬延期或移交上年度會計年度的剩餘金延期的官員姓名報告於國會。（下略）

第十三條 聯邦政府的司法機關或事務的賬目，領事法庭的賬目除外，應先連同收據送交司法部長或法院總監（attorney-general）審查，然後再提交財政部審查。（下略）

第十四條 如果有未經行政審查的債權要求者請求審計專員審查賬目，那末，審計專員應選派二名助理各個單獨去審查該項賬目。

第十五條 在每年國會開常會的第一日，財政部長應有關於去年度會計年度的一切公款的收入與支出

的總書面報告提交於國會。該報告書的收入方面，應包括郵政收入而言，並於可能範圍內，須有依照港、區及州等的收入分類表；而支出方面，也應包括郵政支出而言，並於可能範圍內，須有依照各個撥款項目（*separate head of appropriation*）等的支出分類表。

第十六條 第十七條 第十八條 及 第十九條 從略。

第二十條 關稅徵收官員以及海關上其他官員，應把他們的賬目，連同財政部長所指定的憑證、紀錄，及抄錄本等在內，送交審計專員審查。（本條例完）

第四節 一九二一年前的美國新預決算制度運動及其成功

一九二一年前的美國預決算制度之如何紊亂，如何無效率，如何浪費，我曾經在上面詳細敘述過。現在請進一步，來敘述美國在一九二一年後的新預決算制度。在未敘述美國的新預決算制度之前請先述美國的新預決算制度運動。美國新預決算運動的具體化，當首推一九一〇年總統脫虎脫（*W. H. Taft*）所委任的一個委員會，叫做『節約與效率委員會』（*Commission on Economy and Efficiency*）。『節約與效率委員會』的經費初由國會通過為十萬元美金，繼又由國會增至二十六萬元美金；該委員會的職責為 *to prosecute an investigation into the manner in which the administrative branch of the federal government was organized and the methods employed by it for the performance of its duties with a view to determining what improvements could be made in such organization and methods.* 從事調查聯邦

政府行政機關如何組織及其用何方法以克盡職責的情形，並擬定此種組織與方法的改善的方案；該委員會的人選爲委員長克雷夫蘭 (Frederick A. Cleveland) (克雷夫蘭時爲紐約市的市政研究所的所長 Director of the Bureau of Municipal Research of New York City) 委員韋羅貝 (W. F. Willoughby) 瓦郁克 (Walter W. Warwick) 古德諾 (Frank J. Goodnow) 楷斯 (Harvey S. Chase) 與強斯 (Merritt O. Chance) 等六人。該委員會的調查與研究工作，一共經過四年，就是從一九一〇年起至一九一三年止。該委員會調查與研究的結論是：如果美國聯邦政府的財務行政的秩序或預決算制度不改善，那末該政府的一切行政組織的改善是徒然的。所以該委員會的努力點就在如何使美國聯邦政府的財務行政秩序改善至英國的良好地位。該委員會成績的結晶爲二個報告：(一)其一就是 *The Need for a National Budget* 『國家預決算制度的需要』(11)其二就是 *Message of the President of the United States Submitting for the Consideration of the Congress a Budget with Supporting Memoranda and Reports* 一九一四會計年度的美國聯邦政府預算書，請大總統交由國會通過施行。但是因爲當時國會議員們恐怕傷失他們歷來的預算編製權，所以就千計百方阻礙該預算書之討論，通過一層，更不必說了。

美國初次的官方預決算制度改革運動既失敗，私人組織之以改革預決算制度爲目標者乃繼起。一九一六年秋季，以羅氏基金團 (Rockefeller Foundation) 的資助，美國的行政研究院 (Institute for Government Research) 乃得設立於美京華盛頓。據當時設立宣言，該院爲美國公民的組織，其目標在以客觀的態度去研究

美國行政——尤其是聯邦政府的行政——的效能 (an institution of citizens for cooperating with public officials in the scientific study of business methods with a view to promoting efficiency in government and advancing the science of administration)。該院的名稱雖為『行政研究』實則其着重點差不多完全是在乎美國政府的財務行政秩序的改善，所以其最初出版的五部書籍如『大不列顛的財務行政制度』(The System of Financial Administration of Great Britian)、『斯多姆的預決算論』(René Stourm's The Budget, a Translation from the French Version)、『加拿大的預決算制度』(The Canadian Budgetary System)、『美國各州的預決算改革運動』(The Movement for Budgetary Reform in the States)及『國家預決算制度問題』(The Problem of a National Budget)。

『行政研究院』對於美國聯邦政府的預決算制度的改革宣傳，如果歐戰後美國對於這種改革沒有需要，那末恐怕又要蹈一九一〇年『節約與效率委員會』的覆轍了。從前國用不甚浩大的時候，美國的議會並不感覺到預決算制度改革的必要，因為每年的國庫終是有剩餘的，而人民所付納的大抵又較為低微，所以也並不感覺到財務行政秩序有改革的必要。但是歐洲大戰之後，情形就大不相同了；美國自從加入世界大戰之後，自由公債發行額竟達到二百六十萬萬金元以上，剛是自由公債的利息一項的支出，每年也竟超過十萬萬金元以上；在如此鉅額的戰後負擔之下，美國聯邦政府乃不得不求所以渡過財政難關的方法；於是擲節政費乃為自然之結論；於是實行改革聯邦政府的預決算制度，又為節約政策的自然結論；於是『行政研究院』的宣傳，乃不至於勞

而無功。

一九一九年，美國國會衆議院裏的『制用委員會』(Committee on Appropriations)的委員長古達(James W. Good)氏乃是極表同情於預決算制度改革的一個，不過他知道如果國會不先自推選一個委員會去先推討該問題一下，這種改革案是必不能通過於立法機關的。於是他在衆議院提議由該院推選一個『預決算制度審查委員會』(Select Committee on the Budget)，由十二議員組織之；該提案於一九一九年七月三十一日通過於衆院，古達氏即爲委員長。十二人既推定之後，即進行關於預決算制度改革問題的『公聽』(public hearings)，如此經過二月之久，始於十月八日正式報告審查的結果於衆院。十月二十一日衆院經過詳細討論之後，以二百八十五票對三票的絕對多數通過委員會的提案。

衆院所通過的預決算制度案內，把預算編制權集中在大總統身上；此點參議院並不以爲然，乃改爲由財政部負責編製預算，一如英國大藏省之集中預算編製權。這樣一來，兩院意見互異，乃開兩院聯席會議(Conference Committee)以解決之。幾經周折及互讓之後，兩院意見始一致，而此有名的美國一九二一年的預算與審計條例(Budget and Accounting Act, 1921)乃於一九二一年五月二十五日通過於議會，六月十日哈定總統即批准公布。茲把該條例譯述之如下。

美國一九二一年的預算與審計條例

美國參議院及衆議院，爲欲供給一個國家的預算制度及一個獨立的國家審計制度起見，特制定預算及審

計條例如下：

第一章 定義

第一條 本條例叫做「一九二一年的預算及審計條例。」

第二條 本條例內所用的名詞，其定義如下：

『行政部與機關』及『行政部或機關』是指任何行政部，獨立委員會、局、處、署、所、或其他的中央政府的機關而言，包括首都（即哥倫比亞特別區）的市政府在內，但是並不包括美國的立法機關及最高法院在內。

『預算案』是指本條例的第二百零一條所指的必須提交國會的預算案而言。

『局』是指預算局而言。

『局長』是指預算局的局長而言。

『副局長』是指預算局的副局長而言。

第二章 預算案

第二百零一條 每在國會開會的第一天，總統應當把預算案提交國會。該預算案應該把下列各項列為總表及分表。

(1) 在他的判斷內，來年度會計年度 (the ensuing fiscal year) 內維持政府所必須的經費的預計；但是該會計年度內的美國立法機關及最高法院的經費預計應該在每年十月十五日或以前送交總統，由其照

原額編入預算案；

(二) 在預算案提出時的現行法律下及在預算案內新提出的收入計劃下，來年度會計年度內的政府收入的預計；

(三) 過去已完成的會計年度 (the last completed fiscal year) 內的政府收入與支出的決算；

(四) 本年度會計年度進行中 (the fiscal year in progress) 的政府收入與支出的預計；

(五) 以每年的十一月一日爲止，本年度會計年度內所能支用的週年的，永久的，及其他的撥款 (appropriations) 的金額，包括上年度的會計年度 (即過去已完成的會計年度) 的剩餘金在內；

(六) 上年度會計年度的國庫借貸對照表 (即收出決算表) 本年度會計年度的國庫借貸預計表，和來年度會計年度的國庫借貸預計表，如果他的財政 (即收入或稅收) 提案能獲得國會的同意；

(七) 政府負債的重要事實；

(八) 其他爲欲國家財政狀況的公開起見，總統以爲是必須或應當有的財務報告。

第二百零二條

(一) 如果根據預算案提出的時候的現行法律的來年度會計年度的收入預計，加上本年度會計年度完結時可充來年度會計年度的支出的剩餘金預計，還不足以應付預算案內所預計的來年度會計年度的經費，那末總統在預算案內應建議新稅，公債，或其他應付預計不敷額的適當辦法於國會。

(二)如果來年度會計年度的收入預計，加上本年度會計年度完結時的剩餘金預計額的總金額是超過來年度會計年度內的支出預計，那末總統應提出在他的意見內是公衆所需要的建議。

第二百零三條

(一)總統可以隨時酌奪提出追加或不敷預算(supplemental or deficiency estimates)於國會，以充實施預算案已通過後才通過的新法案或其他公衆利益所需要的新政的經費。但當他提出這種的預算時，他須說明追加的理由，包括爲何從前不加入預算案內的理由在內。

(二)當追加或不敷預算的總額，如果從前加入預算案內，足以使總統提出本條例第二百零二條第二項所需要的建議時，那末他就應當提出這種的建議。

第二百零四條

(一)除非本條例別有規定，預算案內或追加或不敷預算案內及其附件內所包括的撥款的預計，經費的報告，及經費的預計的內容，秩序，及整列，均照現行法律的規定辦理。

(二)預算案內或追加或不敷預算案內所包括的總括撥款(lump-sum appropriations)的預計，應當具有其詳細程度及方式足以使國會知道來年度會計年度的此種撥款及本年度會計年度與上年度會計年度的此種撥款的支付狀態的附屬文件。這種附屬文件可以替代現行法律所規定的文件。

第二百零五條 (此條的規定是只適用於美國一九二三年會計年度的預算案的，所以從略不譯——譯

者識。

第二百零六條 除由國會之任何一院（即參議院 the Senate 或衆議院 House of Representatives）的請求外，無論任何行政部或機關內的任何官長或僱員，不准把任何經費或撥款的預算的請求，及任何經費或撥費的預算或請求的任何一款項的增加的請求，暨應付政府收入所需要的任何建議，提出於國會內之任何委員會。

第二百零七條 在財政部 (Department of Treasury) 內此後應設立一個局，叫做預算局 (Bureau of the Budget)。預算局設局長及副局長各一人，都由總統任命之。局長的年俸爲一萬元，副局長的年俸爲七千五百元。副局長的職務由局長指定之，局長出缺時或告假時，其職務由副局長代理行使之。在總統所規定的規程及辦事細則之下，預算局應編製預算案，第二或選擇預算案，及任何追加或不敷預算案。爲完成牠的使命或行使牠的職權起見，預算局應有權力去採集、聯絡、修正、減少、或增加各行政部或機關的預算。

第二百零八條

(一) 在總統所規定的規程及辦事細則之下，預算局長得任命代理人 (attorneys) 及其他僱員，並得規定他們的俸給。其他局中的一切費用或開支如房租（房租是一定要付在哥倫比亞特別區內的，）印刷費，裝訂費、電報費、電話費，法律書籍費，參考書籍費，雜誌費，文具費，局中生財設備費，及其他局中必需的費用等，均得由局長支配，但以預算案內所撥給的經費數額爲限度。

(二) 預算局長任命的人員，其俸給每年不得超過六千元；局長所任命的人員中，其俸給每年超過五千元者，至多不得超過四人之數。

(三) 預算局僱員的每年俸給在五千元左右者，其任命手續須依照文官服務法之規定。

(四) (本節係說明文官服務法中關於凡行政機關的僱員非在同一機關繼續服務三年之後者不准調移。至其他機關服務的一節規定，在一九二〇年與一九二一年的會計年度間，暫不適用於預算局的僱員，因為預算局為新設的機關，其僱員大抵調自其他行政部或機關也；以無關宏旨，故譯文從略。)

(五) (本節亦以只論預算局僱員的待遇及報酬問題，無關宏旨，故譯文從略。)

第二百零九條 在總統的指導之下，預算局應詳細調查各行政部及機關；調查的目的在於使總統能決定（為使公務行政能獲得較大的經濟及效能起見）對於（一）各行政部或機關的現行組織，活動，及處理事務的方法。（二）各該機關的經費或撥款，（三）特殊活動之分派於特殊行政機關，及（四）各種職務之重行分配等的應有何種變更。這種調查的結果都應該包括在一個報告書或數個報告書之內提呈於總統。總統得把這種的報告書或其中的一部提交國會，並附以應如何處置該報告書的建議。

第二百十條 預算局應為總統編纂關於中央政府的決算及預算之編製及提交國會的手續的一切法規。這種法規，總統應於一九二一年十二月第一星期一以前提交國會，並附以建議。

第二百十一條 從前財政部會計司 (Division of Bookkeeping and Warrants of the Office of the

Secretary of the Treasury) 所有編製預算的職權應即移交於預算局。

第二百十二條 當國會之任何一院之任何有權過問收入及經費或(撥款)的委員會請求預算局協助或供給資料時,該局應遵命照辦。

第二百十三條 在總統所規定的規程之下,(一)各行政部及機關應隨時供給預算局所需要的資料於該局,(二)該局局長,副局長,或其他正式賦授職權的僱員,為欲獲得這種資料起見,得有權調查任何行政部或機關的任何簿據、文書、憑證、及紀錄。

第二百十四條

(一)各行政部或機關的行政長官應在該部或機關內指定官員一人叫做該部或機關的預算官 (budget officer)。在該長官的指導之下,並在他所指定之日期以前,該預算官每年應編製該部或機關的預算。

(二)在行政部長或機關長官的指導之下,該預算官又應編製該部或機關所必須的追加或不敷預算。

第二百十五條 行政部長及機關長官應審核該部或機關的預算,並於每年九月十五日之前提交預算局。如果該長官不及在該時提出預算,總統可以令預算局代為編製合乎該部或機關所需要的預算,以便編入預算案。

第二百十六條 各機關預算及其追加或不敷預算之由該機關長官提交於預算局者其編製與提交的方
式,狀態與細目,都應該依照總統所規定者辦理。

第二百十七條 (本條係規定一九二二年預算局的預算,以其無關宏旨均譯文從略。)

第三章 審計院 (亦可譯為中央會計院 *General Accounting Office*)

第三百零一條 在政府的組織內,現在設立一個審計院 (或譯為中央會計院) 該院對於行政機關是獨立的,其指導及監督的長官叫做美國的審計長 (*Comptroller General of the United States*)。自一九二一年七月一日起,財政部的會計檢查官和副會計檢查官 (*Comptroller of the Treasury and the Assistant Comptroller of the Treasury*) 的二職均行裁撤,其餘會計檢查局的一切官員及僱員都變做審計院的官員及僱員,其等級和俸給悉照舊例,而該局的一切簿據、紀錄、文書、憑證、生財、設備及其他財產,亦一概變做審計院的財產。審計長應有權為審計院採用一印。

第三百零二條 審計院應有一位美國審計長和一位美國副審計長 (*Comptroller General of the United States and an Assistant Comptroller General of the United States*) 都由總統在獲得參議院的同意後任命之。審計長的年俸為一萬元,副審計長的年俸為七千五百元。副審計長的職務由審計長指定之,審計長出缺時或告假時,其職務由副審計長代理之。

第三百零三條 除本條有特別規定外,審計長與副審計長的任期均為十五年,審計長不得連任。審計長或副審計長的撤職,須由國會二院開聯席會議表決之。二院開聯席會議時,須准許被告出席辯護。除以彈劾的方式,二院聯席會議議決以為被告有辦事不力,或不勝其任,或玩忽職務的情事,或有由行為不端及品格卑劣而所犯

的重大罪狀外，審計長或副審計長概不受撤職的處分。受本條所規定的撤職處分的審計長或副審計長，概不得重被任命爲審計長或副審計長。審計長或副審計長的年歲到達七十者須告老去職。

第三百零四條 從前法律所賦與或責成於財政部的會計檢查官或六名審計專員 (six auditors) (第一審計專員專查財政部的賬目，第二審計專員專查陸軍部及水利局的賬目，第三審計專員專查海軍部的賬目，第四審計專員專查內政部的賬目，第五審計專員專查郵政局的賬目，第六審計專員專查外交部及其他聯邦政府的各部各行政機關的賬目) 的一切權力及職務，及該部的會計司的關於紀錄支付及徵收官吏的個人總清冊 (personal ledger accounts of disbursing and collecting officers) 的職務，此後均應賦與或責成審計院獨立行使或執行。審計長所證明的各行政機關的收支對照表應爲最後的及決定的一九二一年七月一日之後，從前六名審計專員所已經核定過的賬目還須再由審計長重行核定的規定手續，即應廢止。

從前法律所責成於郵政部審計專員對於郵務行政機關的賬目及收據 (Vouchers) 的行政檢查 (administrative examination) 的職員，自從一九二一年七月一日起，應由新設立於該部內的一個局子叫做會計局 (Bureau of Accounts) 者執行。會計局設局長 (comptroller) 一人，主持局務，由總統於獲得參議院的同意後任命之，其年俸爲五千元。會計局長的行政職責與前郵政部之審計專員同，但郵政部長 (或督辦 postmaster general) 得隨時委以另外的工作。一九二二年會計年度所通過的郵政部審計專員的年俸五千元，即移作該部新設的會計局的局長的俸給。從前該部審計專員辦公處從事行政檢查該部賬目的官員及僱員都就變做該部

會計局的官員及僱員，他們的等級與俸給悉照舊例。一九二二年會計年度所通過的歸該部審計專員辦公處支配的臨時及經常預算，及該處的一切簿據、紀錄、文書、憑證、生財、設備及其他財產等，應根據從前該處的職務之移交於該部會計局及美國審計院二個機關者的性質，而分別劃歸該二個機關支配處理。

第三百零五條 修正法典 (Revised Statutes) 第二百三十六條，茲修正之如下：

『第二百三十六條，美國政府的一切人欠人，債權債務，權利義務的賬目，都應當由審計院結清之及整理之。』

第三百零六條 在適用的範圍之內，關於行政部及機關的行政的一切法律，應當也適用於審計院。有審計長或副審計長簽字蓋章的審計院的任何簿據、紀錄、憑證、或文書，及轉錄本的繕抄本，都應當作為正式證據，並有與修正法典第八百八十二條及第八百八十六條內所指的繕抄本發生同樣的效力。

第三百零七條 審計院所結清及整理過的賬目內的政府負債項目，審計長可以直接指令各行政部及機關內的支付官吏支付，不必再由行政長官發支付飭書 (warrants)。

第三百零八條 財政部庫藏司 (Division of Public Moneys) 現有職務之關於國庫收入之轉入財政部者關於發行重複 (即有副本之意) 支票 (duplicate checks) 及支付飭書 (warrants) 者，和關於應付未付賬之證明者，此後均應移交該部的會計司辦理。

第三百零九條 審計長應制定各行政部及機關的行政預算及基金會計的式樣，系統，及進行手續。審計長

又應當制定對於財務官員（即收入或徵收官員）的眼目及對中央政府的要求的行政檢查的式樣，系統，及進行手續。

第三百十條 自一九二一年七月一日起。六名審計專員之職即行裁撤。審計專員辦公處的其餘一切官員及僱員，除有特別規定者外，即變做審計院的官員及僱員，其等級與俸給悉照舊例。審計專員辦公處的一切簿據，紀錄、文書、憑證、生財、設備及其他財產，以及本條例第三百零四條所規定的財政部會計司的一部份財產，均應移交審計院使用。審計院院址暫定爲前會計檢查官及六名審計專員的辦公處。

第三百十一條

- （一）隨時依照法律之所規定，審計長得任免審計院屬下的代理人及其他僱員，並得規定他們的俸給。
- （二）除年俸超過五千元的官職外，其他一切審計院僱員的任命，都應當依照文官服務法及章程辦理。
- （三）審計長任命的人員，其俸給每年不得超過六千元，審計長所任命的人員中，其每年俸給超過五千元者，至多不得過四人。
- （四）審計院內一切官員及僱員，無論是從他處調用過來的，或是由審計長所任命的，一概應服從審計長的命令，執行他所指定的職務。

（五）審計院官員或僱員的公務行爲，特別是審計長所分派的公務行爲，應有與審計長親自執行時同等的力量 and 效果。

(六)爲進行審計院的工作起見，審計長應釐訂院內辦事規程及細則。該規程及細則應包括關於代理人入院練習查賬的規則在內。

第三百十二條

(一)審計長應在行政機關的所在或他處，檢查該機關的一切關於收入、支出、及公款的用途的事項，除總統請求時，審計長應以書面對他作一審計院的工作報告外，每當國會開常會(each regular session)之初，審計長又須對之作一審計院工作的書面報告；該報告書應包括他對於審計的必要立法（即能使賬目的迅速且真確的報告及清結的立法）及其他關於收入、支出、及公款的用途等事項的建議。在這種的經常報告(regular report)內，或在國會開會時期內任何時期的臨時報告(special reports)內，審計長應提出能使公家支出獲得較大的節約及效能的建議。

(二)審計長應接受國會的任一院或該院的任何財政委員會（即國會內的有權過問收入、撥款、或支出的任何委員會 any committee of either House having jurisdiction over revenue, appropriations, or expenditures）的命令，作任何的調查和報告。當該委員會請求時，審計長應令其院內助手去協助該委員會，並供給必須的參考資料。

(三)審計長每年對於任何行政部或機關的每項違法支出或每件違法契約，須向國會作特別報告。

(四)審計長應向國會提出關於各行政部或機關的賬目與要求(accounts and claims)的行政檢查之

是否適當與有效力的報告，及關於財務官吏的事務所及賬目之各機關行政檢驗之是否適當與有效力的報告。

(五)審計長對於預算局的隨時請求，應隨時供給該局所需要的關於經費及會計的參考資料。

第三百十三條 一切行政部或機關對於審計長的隨時請求，應隨時把各該機關的權力、職務、活動、組織、財務處理、及處理事務的方法 (powers, duties, activities, organization, financial transactions, and methods of business) 等的事實資料供給之。審計長自身或其所正式委託 (duly authorized) 的審計院助理或僱員，得有權調閱或查閱各機關之任何簿據、文書、憑證、或紀錄 (any books, documents, papers, or records)。但本條所指審計長或其代理人的權力，對於修正法典第二百九十一條內所規定的經費不適用之。

第三百十四條 文官服務委員會 (The Civil Service Commission) 應為審計院設立一本合格會計師登記簿 (an eligible register for accountants)。凡登入該簿的人員均須經過一種題目由審計長核准的登記考試。

第三百十五條至第三百十八條 該四條因無關宏旨，故譯文從略。

第五節 新預算制度成立後美國聯邦政府預算的編製

(一)總統負提出及編製預算的全責 一九二一年前，美國聯邦政府的預算並不是全由行政長官之編制和提出的，我們簡直可以說，是都由立法機關之編製和提出的。美人欲救此弊，所以一九二一年的預算與審計條例就以預算案之編製和提出之職權完全交給於其一國行政之元首——總統，使總統對於一國預算案的地位

與英國的國務總理或首相一樣。我們試一翻閱上列該條例第二百零一條，第二百零二條，第二百零三條，及第二百零六條的規定，就可以知道美國於一九二一年之後，是已把預算的提出權與編製權集中於行政長官之手了。

(二)預算局負協助總統編製預算之責 美國乃是行總統制的國家，總統日理萬機，那裏還有功夫去仔細編製預算。所以一九二一年新條例的第二百零七條規定在財政部內設立一個獨立的預算局，不受財政部長的節制，而是直接受總統的指揮。預算局長與副局長之任命，是並不須參議院的同意的，而且是沒有一定的任期的。這樣，我們可以說，預算局實在是總統府的一部份，而預算局長實在是總統的關於預算編製的個人代表。在未講到預算之如何編製之前，我們可以先把預算局的行政組織羅列於下：

一、關於一般行政者：

局長一人，年薪一萬美金；

副局長一人，年薪七千五百美金；

秘書七人，協助局長等監督局務及調查員工作，年薪一人為六千美金，五人為五千四百美金，又一人為五千二百美金；

文牘員一人，年薪二千三百美金；

法律問題一人，處理該局的一切法律事務，年薪五千四百美金；

調查員十二人，其職責為熟悉各行政或支出機關的組織，事業，及其處理事務的方法，當該機關等請求預

算時，並批評其得失；十二調查員的年薪，三人爲四千二百美金，六人爲四千美金，一人爲三千八百美金，一人爲三千四百美金，又一人爲三千三百美金；十二調查員工作的分調如下：(一)農部，(二)內政部，(三)哥倫比亞特區，(四)財政部，鐵路管理局，及租稅上訴院，(五)郵傳部及州際貿易委員會，(六)海軍部，全國航空顧問委員會，及海運局，(七)陸軍部，全國義勇傷兵留養所，聯邦電氣委員會，及巴拿馬運河，(八)司法部及外交部或國務院，(九)商部及退伍兵局，(十)勞工部，聯邦商務委員會，及勞資調停局，(十一)效率局，文官服務委員會，僱員損失賠償委員會，聯邦職業教育局，美國住宅公司 (United States Housing Corporation) 地理局 (Geographic Board) 及 Smithsonian Institute 暨 (十二)總統府 (Executive Office) 阿拍斯加救濟基金 (Alaska Relief Fund) 保管委員會，外人財產保管委員會 (Alien Property Custodian) 美國戰役紀念物委員會，美術委員會，格蘭德紀念委員會，林肯紀念委員會，國都公園及營造物委員會，阿林頓紀念橋委員會，稅則委員會，及審計院或中央會計院；

打字員一人，年薪一千七百四十美金。

二、關於紀錄文書者：

總書記 (chief clerk) 一人，年薪三千美金；

副書記一人，年薪一千九百八十美金；

打字員一人，年薪一千五百美金；

傳達員 (messenger) 三人，每人年薪一千二百六十美金；

保管書記 (files section clerk stenographer) 一人，年薪一千六百八十美金；

三、關於編製預算者：

編製股主任 (chief of division of estimates) 一人，年薪五千四百美金；

編製股副主任一人，年薪三千四百美金；

書記四人，一人年薪為二千四百美金；一人為二千三百美金，餘二人各為一千六百八十美金。

四、關於審查預算者，則有一個預算審查委員會 (Board of Estimates)，由局長，副局長，法律顧問，及祕書七人共十人組織之，其職責為（一）審查其屬員所編製的預算，（二）會聽支出機關的代表的辯護預算請求書，及（三）最後審查由總統提出於國會的預算案內的各項目。

五、關於與各行政支出機關的官員之合作與聯絡者，則有名雖由總統發起實則由預算局鼓動的（一）聯邦行政聯協會 (Federal Business Associations) 及（二）中央行政協會 (Business Organization of Government) 二種組織。前者為地方上聯邦政府官員之組織，其目的在行政官員之互助，聯絡，及交換意見；截至一九二六年七月為止，全美國此種行政協會已有一百七十九個之多。後者為美國中央政府所在的首都華盛頓所有的重要官員如內閣閣員，各獨立委員會及院局的委員等，各局處所署的主任及支付官等所組織而成；每年開會二次，由總統召集之，一在六月底，一在正月下浣；開會時由總統及預算局長演說他們的財政政策並報

告聯邦政府的整個的財政現狀，俾各部、院、局、委員會等的當局知道整個中央政府的財政狀況，不致只顧自己，不顧大體。由此，我們可以知道美國第一任預算局長道威斯將軍 (Charles G. Dawes) 的用心亦良苦矣。

(二) 預算局編製預算的步驟 在上文預算及審計法第二百零七條內有一段說：『在總統所規定的規程及辦事細則之下，預算局應編製預算案，第二或選擇預算案，及任何追加或不敷預算案。為完成牠的使命或行使牠的職權起見，預算局應有權去採集、聯絡、修正、減少、或增加各行政部或機關的預算案。』但預算局編製預算的步驟是怎樣呢？讓我們約略述之如下。

第一步驟為總統的財政政策的形成 預算局的編製預算，一切是稟呈總統而進行的；所以該局當未編製之先，是必須先知道總統的財政政策之何若的；所以該局編製預算的第一步驟為總統財政政策的形成 (formulation by the president of his financial policy)。所謂總統的財政政策的形成者，就是總統對於(一) 政府活動的擴張或緊縮，(二) 公債的償還，(三) 賦稅的增重或減輕，(四) 海陸空軍備的擴充或維持現狀，(五) 退伍兵的恩給金，(六) 各州政府的聯邦補助費等事項的態度或願望的決定的意思。總統的財政政策決定之後，不但讓預算局長明白知道，並使聯邦政府的重要行政官員亦都知道他的意旨，俾他們起草預算的時候得有所遵循。大約總統的財政政策是在『中央行政協會』席上宣布的。

第二步驟為預算局長對於歲入與歲出總額的估計的形成 (formulation of estimates of income and expenditure by the Director of the Bureau of Budgets) 除掉一九二一年的預算案收支總額大部是由

財政部長所編成之外，其餘的預算案內歲入與歲出總額的估計的形成之責任是都由預算局長負擔的，不過關於歲出入的參考材料是完全由財政部長供給的。如果預算局長對於財部所供給的材料有疑義及修正時，則由預算局長與財政部長會商決定之。歲出總額估計既形成之後，那未來年度的全部預算案的經費的總額就萬不能超過此數額，所以我們可以說，美國現在的預算制度也着實有些中國歷代量入爲出的意義，因爲總歲出估計的形成是受總歲入估計的形成的支配啦。這樣，我們可以知道，歲出入總額估計的形成的精確是重要不過的，因爲如果估算的結果爲收過於支，那末總統的財政政策可以放鬆些，反之，估算的結果爲支過於收。那末總統的財政政策也就不得不拉緊了。不過歷來預算局的總歲出入的估計總是不十分精確的多，所以美國朝野嘖有繁言，此亦事業性質使然，無可如何者也。茲把美國預算局歷來預算總額與決算總額不符合的程度，列表於下，以示估計之不易十分精確。

一九二三年會計年度收支預算與決算不符表：（一九二三年會計年度所包括的時期爲自一九二二年七月一日起至一九二三年六月三十日止，單位爲美金一百萬元。）

	收	入	支	出	不	盈	餘	與	決	算	不	符	數
一九二一年十二月預算	三、三三八	三、五〇六	一六八	—	—	—	四七八	(少算)					
一九二二年六月底預算	三、〇七四	三、八九六	八二二	—	—	—	一、一三二	(少算)					
一九二二年十二月預算	三、四三〇	三、七〇四	二七四	—	—	—	五八四	(少算)					

一九二三年六月底決算	三、八四二	三、五三二	—	三一〇	—
------------	-------	-------	---	-----	---

一九二四年會計年度（自一九二三年七月起至一九二四年六月底止）收支預算與決算不符表（單位

同前）

	收	入	支	出	不	盈	餘	與	決	算	不	符	數
一九二二年十二月預算	三、三六二	三、一八一	—	—	—	—	一八一	—	—	—	—	—	三三四（少算）
一九二三年六月底預算	三、六三九	三、六六九	三〇	—	—	—	—	—	—	—	—	—	五三五（少算）
一九二三年十二月預算	三、八九五	三、五六五	—	—	—	—	三三〇	—	—	—	—	—	一七五（少算）
一九二四年六月底決算	四、〇一二	三、五〇七	—	—	—	—	五〇五	—	—	—	—	—	—

一九二五年會計年度（自一九二四年七月起至一九二五年六月底止）收支預算與決算不符表（單位

同前）

	收	入	支	出	不	盈	餘	與	決	算	不	符	數
一九二三年十二月預算	三、六九四	三、二九八	—	—	—	—	三九六	—	—	—	—	—	一四六（多算）
一九二四年六月底預算	三、五八〇	三、五五五	—	—	—	—	二五	—	—	—	—	—	二二五（少算）
一九二四年十二月預算	三、六〇二	三、五三四	—	—	—	—	六八	—	—	—	—	—	一八二（少算）
一九二五年六月底決算	三、七八〇	三、五三〇	—	—	—	—	二五〇	—	—	—	—	—	—

一九二六年會計年度（自一九二五年七月起至一九二六年六月底止）收支預算與決算不符表（單位同前）

	收	入	支	出	不	敷	盈	餘	與	決	算	不	符	數
一九二四年十二月預算	三、六四一			三、二六八		—		三七三					五	(少算)
一九二五年六月底預算	三、六六七			三、三七六		—		二九一					八七	(少算)
一九二五年十二月預算	三、八八一			三、六一九		—		二六二					一一六	(少算)
一九二六年六月底決算	三、九六三			三、五八五		—		三七八					—	

第三步驟為各支出機關預算的初次提交 (submission by the spending services of preliminary

estimates) 美國新預算與審計條例第二百十五條說：『行政部長及機關長官應審核該部或機關的預算，並於

每年九月十五日之前提交預算局。如果該長官不及在該時提出預算，總統可以令預算局代為編製合乎該部或機關所需要的預算，以便編入預算案。』在這個規定之下，預算局備有詳細的預算表格，大約每年六月底或七月初即行諮送給支出機關預算官（參閱新預算與審計條例第二百十四條）請其於該機關經費項目之下填入來年度預算額，於一定時期之內（一九二五年六月二十三日的預算局通知書規定的日期為該年七月十五日）造送。預算表格內填有前會計年度的預算額，經費如有增加，各機關的預算官必須加以說明至國會與最高法院預算之填報，大約也在同時辦妥。總統在接到預算局長對於來年度的總收入預計及總支出初步的預計的報告

之後，乃得進行於來年度財政政策之形成與決定。或量入爲出，或量出爲入，皆視國情政務之若何而定也。

第四步驟爲預算局對於各支出機關初次提交預算的審查 (consideration of the preliminary estimates by the Bureau of Budget) 各支出機關初次提交預算的總額大概是一定比總統財政政策內所定的支出總額爲多的，即如一九二六年的超過額就爲三萬零一百七十餘萬美金 (三〇一、七〇一、三四四·七五金元。) 這樣，爲要收支適合起見，乃不得不從事於各支出機關預算之削減。欲削減各支出機關的預算，乃不得不先事詳慎的審查。預算局審查各機關初次提交預算的手續，大概又可以分做四層來講：(一) 第一是先把各機關的預算列爲表格，以醒眉目，並易決定其總額；(二) 第二是再把這個預算表格交與十餘個 (現有十四個) 調查員，逐款逐項逐目仔細審查，日常該調查員等對於各行政支出機關的組織，事業，及其處理事務的方法所調查得來的智識，此時可以盡量的應用了；(三) 第三是調查員各把其審查結果報告於預算局祕書長 (assistant to director)；及(四) 第四再由祕書長提出調查員的報告於預算審查委員會 (Board of Estimates) 重以合議式的方法仔細審查之，其審查的原則，大概是無不偏護國庫的，好在各支出機關尚有第二次的預算請求權也。審查完竣之後，預算局乃再發通告與各支出機關，請牠們在審查最高額之內，重行編製來年度預算，如果審查最高額一定不够開支而有礙於政務之進行，那末也須說明預算必須增加的理由。至審查會內所議決核減各機關預算的數額，是核減於那一個節目，這個消息是不讓各該機關長官等曉得的。這種保守祕密的用意，不過是要各支出機關提出一個最經濟而又最科學的最有效率的修正預算而已。此處又一點須注意的，就是國會及最高法院的

預算，預算局是無權去審查的，無權去修正的，這大概是三權鼎立的憲法使然。

第五步驟為各支出機關的提出修正預算 (submission by the spending services of revised estimates) 各支出機關的修正預算必須於九月十五日或以前提交預算局再審查。修正預算的表格是由預算局所規定的，分為三項：第一項為來年度的預算，第二項為本年度未支預算，第三項為本年度已實支預算。而且預算項目須按照審計院或中央會計院所規定的歲出分類表分類之。至於各支出機關修正預算的手續，大概又可以分做四層來講：(一) 第一是先由各部或獨立機關的各局署處等派代表會商修正辦法；(二) 第二是再把代表會商的結果交與各局署處長等審查；(三) 第三是再把各局署處等審查的結果交與各該部或獨立機關的預算委員會 (budget committee) 審查；(四) 委員會以分工方法先去仔細調查各局署處等的活動與需要，再開會審查，並請各局署處長等到會說明或辯護。如委員會有不以各局署處的幾個預算項目為然者，則可報告於該部或獨立機關的預算官，請其不要把這種項目列入修正預算內。(五) 第四是再把該機關預算委員會的報告提交同機關的預算官審查，為最後之決定。各支出機關修正預算的總額雖不能超過預算局 (即總統) 的規定最高額，但是各支出機關如以為必要，亦可請求附加或補充預算 (supplemental estimates) 並附以請求理由。

第六步驟為預算局對於各支出機關修正預算的審查 (consideration of the revised estimates by the Bureau of Budget) 各支出機關修正預算交到之後，預算局內的十餘個調查員與七個祕書又仔細從事審查。第七步驟為預算局預算審查委員會之舉行公聽或會商 (hearings on the revised estimates by the

Board of Estimates) 預算局預算審查委員會是由局長，副局長，祕書長，及其他六個祕書組織的。他們當審查各支出機關的修正預算的時候，或以開會式或以個人談話式請各支出機關代表出席說明或辯護修正案，是都可以的，不過前一種方式謂之公聽，後一種方式謂之會商就是了。公聽或會商的時期大概終有二三個月之久（自九月十五日起至十一月底止）。公聽或會商的結果，則為各支出機關預算修正額之最後決定；假如以後國會撥款或制用委員會 (appropriation committees) 舉行公聽或會商時，各該支出機關所陳說的預算請求最高額必不可超過此與預算局預算審查委員會所最後決定的數額。

第八或最後的步驟為預算局的最後編造預算案以便由總統提出國會 (preparation of budget document) 最後步驟的手續為自明的，故此處從略。

(四) 預算局對於追加及不敷預算的阻礙 美國在舊預決算制度之下，其每年不敷及追加預算 (deficiency and supplemental estimates) 之積成鉅額，是向來著名的。雖有一九〇五年的『反不敷預算條例』 (anti-deficiency act) 之通過，但以無一個集權的行政機關以先事審查及阻礙各支出機關的追加預算之故，其效力是很微薄的。甚至有許多支出機關故意把正預算的數額減低，以便容易在國會通過，然後再提出追加預算以遂其浪費的慾望。自從新預決算制度成立之後，預算局即從事於追加及不敷預算之減少及阻礙，其採用的方法，大致可以分做下列四種：第一是由總統或預算局長先警告各支出機關的行政長官，除掉在萬不得已的情形之下，必不可提出追加及不敷預算；第二是由預算局詳細推考支出機關的追加及不敷預算的內容，而往往不

爲之提出於國會或大大的減低其數額；第三是由預算局令各支出機關恢復預算分季制（apportionment system）這就是說，一個機關應當把其由國會通過可用的預算總額，以月分或以季分，至多是以季分，以避免一到會計年度之終往往預算上並無餘款可以支用的毛病；第四是由預算局竭力鼓勵各支出機關擰節預算以便有一種儲蓄或預備金，以備不測的費用，即所謂『一般預備金制』（general reserve system）者是也。預算局的努力，其成效是很顯著的：因爲一九二一年的會計年度，美國國會尙通過六五五、九四五、五八六·八四金元的可驚的追加及不敷預算額；及至一九二二年度，追加及不敷預算額減爲五二八、五一七、八一〇·六五金元；一九二三年度，又減至二二二、二四九、九一二·〇四金元；而一九二四年度，竟減低至五四、一六九、四四三·〇一金元，與一九二一年度相較，差不多減去百分之九十二之鉅。

第六節 新預決算制度成立後美國聯邦政府預算的議決

（一）衆議院對於財政立法的順序 憲政國家的通例，是把財政立法（包括歲入立法與歲出立法二項，尤其是歲入立法）的優先權或建議權（power of origination）交給代表民衆的衆議院或下議院的。美國當然是不能逃出這個通例之外的。因此，對於一九二一年後美國聯邦政府預算的議決或財政立法，讓我們先從衆議院（House of Representatives）說起。大約衆議院的財政立法順序，爲敘述便利起見，又可以分做四個步驟來講：

第一步驟是由各個一般立法委員會的提議認可歲出 各個一般立法委員會（committees of general

Legislation)如農業委員會，陸軍事務委員會，海軍事務委員會，美洲土人事務委員會，外交事務委員會，郵政及驛路委員會，河港及水利委員會，土木委員會，賠償委員會，兵士恩餉委員會，及首都特區委員會等在一九二一年以前不但是有權提出立法案於大會，而且是有權提出實施立法案的預算案於大會。不過自從一九二一年之後，牠們提出預算案之權是取消了。照現在的辦法，牠們是只有提議認可歲出(authorization of appropriations)之權，而並沒有提出撥給歲出(grant of appropriations)之權。提出撥給歲出的經費之權，現在是完全交給一個制用或撥款委員會(Committee on Appropriations)了。這個預算認可提議權與預算撥給提議權的區別和劃分是很重要的，因為如果把二權交給一個委員會，一如一九二一年前的辦法，浪費國帑之弊是一定不能避免的。

第二步驟是由制用或撥款委員會的提議撥給歲出。制用委員會為衆議院的唯一的預算委員會，在每屆(一屆的任期為二年)國會開幕的時候，由衆院大會中互選三十五人組織之，不過多數黨的委員當然是應當比少數黨為多。(大約其比例為三與二，即多數黨員佔二十一人，少數黨員佔十四人。六十九屆國會所選出的制用委員會的共和黨與民主黨議員的比例，就是這樣。)

美國國會召集的時光每年是在十二月第一星期二，星期二總統即向國會致大政方針演說辭(an annual message)；星期三總統即提出來年度的預算案。衆院接到總統交來的預算案之後，當即交給該院的制用委員會審查。如果總統提出的預算案是包括稅收的提議在內的，那末關於稅收提議的一部份就由院交給籌款

委員會(Committee on Ways and Means)去審查。制用委員會於接到由院交來的預算案之後，當即開一個全體委員會會議，討論和決定該委員會對於整個的預算案的意見和一般方針並決定來年度歲出的最高額。制用委員會既開全體會議之後，即分爲十個分組委員會(subcommittees)去分別審查預算案的各指定部分。每個分組委員會由制用委員會互推(自認亦可)五人組織之，多數黨佔三人，少數黨佔二人，主席由多數黨員充之。(制用委員會的主席當然也是以多數黨員充之)制用委員會之分爲十個分組委員會，大概是有兩個用意：其一是欲求分工合作之速效，其二是要利用專家(即委員會內委員對於某機關的組織，行政，事業等有專門智識的意思)去審查專門的預算。茲把制用委員會的十個分組委員會及其指定的審查工作列表於下：

- 制用委員會
- 第一分組委員會——審查財政部及郵政部的預算
 - 第二分組委員會——審查哥倫比亞特區的預算
 - 第三分組委員會——審查陸軍部的預算
 - 第四分組委員會——審查農部的預算
 - 第五分組委員會——審查總統府及獨立機關的預算
 - 第六分組委員會——審查內政部的預算
 - 第七分組委員會——審查海軍部的預算

第八分組委員會——審查國務院或外交部司法部商部及勞工部的預算

第九分組委員會——審查立法機關的預算

第十分組委員會——審查不敷或追加預算

制用委員會各個分組委員會的工作步驟，大概又可以分做三層：

第一是公聽之舉行。公聽的時候，凡與審查的預算案有關的各部行政長官，各局局長，各署署長，各處處長，及其他重要的行政官員都須出席說明各該機關的預算的內容和需要。公聽時分組委員會的盤問，大概是非常之詳盡的，尤其是關於預算增加及新添的部份為仔細而不肯些微放過。分組委員會於公聽時的盤問的詳盡仔細，這並不是偶然的一回事，因為將來衆院大會席上常須起立辯護也。分組委員會的公聽有非常詳盡的紀錄，一概付印分送於各議員，以便日後開大會時有所查考。十個分組委員會公聽的紀錄往往蔚為鉅冊，一萬五千面的公聽錄乃常有事啦。

第二是公聽證據的推考。推考公聽證據的時候，其取舍與否，須以制用委員會全體會議席上所決定的一般方針為標準。

第三是報告審查結果於制用委員會。分組委員會對於其所審查的一部或數部的預算案 (appropriation bill) 既經起草好之後，即由主席報告審查結果於全體制用委員會，尤其是對於預算增加部份（即較去年度預算增加的部份）及與預算局的數額相差的部份為報告得特別詳盡。制用委員會得再把分組委員會的審

查報告加以任何修正。

第四是由制用委員會把其所通過的分組委員會所起草的預算案提出全院委員會討論。預算案在國會的議事日程上是右優先權的，所以當每次衆院開會時，在宣讀前次會議的紀錄後，制用委員制終有把別的議案暫時擱置，而提議先討論一個分預算案之權的。（一切分預算案合攏起來，則成爲一個總預算案 a general appropriation bill，總預算案非到國會夏季散會時不能成立。）

第三步驟是由衆院全院委員會去一般討論及逐條票決制用委員會的撥款提案。衆院既接到了制用委員會對於一個預算案的審查報告之後，即排在議事日程上，開全院國務委員會（Committee of the Whole House in the State of the Union）以討論之。全院國務委員會的法定人數比開大會時爲少，就是僅有一百議員出席就够了。全院委員會討論預算案的大綱的時間，大概是只限於幾個鐘頭（大約是二三小時）的，故其所討論的範圍，也是僅限於該預算案的。討論前對於預算案的說明者，大概是制用委員會內的審查該預算案的分組委員會主席。所可惜者，當全院委員會討論預算案的時候，各議員所發表的言論，往往有牛頭不對馬嘴者，真有使人莫明其妙之嘆，是亦代議政治制度下之怪現象也。二三小時的總辯論之後，乃開始預算案內逐條逐項的討論與修正。此時每人發言至多不得過五分鐘，而且所發的言論不得超出所討論的預算項目之外。全院委員會對於制用委員會的審查報告，當然是有增刪之權的，不過就大勢而論，其增刪的程度是很微薄的。

第四步驟是由衆院全體大會再把全院委員會的預算案審查報告無修正的（此之謂三讀 third reading）

票決通過，送交參議院或上議院去議決。

(二)參議院對於財政立法的順序 參議院對於財政立法的順序是與衆議院大同小異的。茲約略述之如下：

第一步驟是把衆議院交來的預算案先交給該院的制用委員會審查 參議院的制用委員會是由十八名參議員組織的，其選出法與衆院同，其黨派比例大概也與衆院同。除掉十八名制用委員會之外，參議院又議決(一)當制用委員會審查農部預算的時候，參議院的農林委員會應互推三人爲制用委員會的當然委員加入審查，遇有與衆議院開農部預算聯席會議的必要時，參議院的農林委員會至少須有一人加入聯席委員會；(二)當制用委員會審查郵政部預算的時候，參議院的郵政及驛路委員會應互推三人爲制用委員會的當然委員加入審查，遇有與衆議院開郵政部預算聯席會議的必要時，參議院的郵政及驛路委員會至少須有一人加入聯席委員會；(三)當制用委員會審查陸軍部預算的時候，參議院的陸軍事務委員會應互推三人爲制用委員會的當然委員加入審查，遇有與衆議院開陸軍部預算聯席會議的必要時，參議院的陸軍事務委員會至少須有一人加入聯席委員會；(四)當制用委員會審查海軍部預算的時候，參議院的海軍事務委員會應互推三人爲制用委員會的當然委員加入審查，遇有與衆議院開海軍部預算聯席會議的必要時，參議院的海軍事務委員會至少須有一人加入聯席委員會；(五)當制用委員會審查哥倫比亞特區預算的時候，參議院的哥倫比亞特區委員會應互推三人爲制用委員會的當然委員加入審查，遇有與衆議院開哥倫比亞特區預算聯席會議的必要時，參議院的哥

倫比亞特區委員會至少須有一人加入聯席委員會，(六)當制用委員會審查陸軍部所請求的河港及水利預算的時候，參議院的商業委員會應互推三人為制用委員會的當然委員加入審查，遇有與衆議院開陸軍部所請求的河港及水利預算聯席會議的必要時，參議院的商業委員會至少須有一人加入聯席委員會；(七)當制用委員會審查外交部及司法部預算的時候，參議院的外交委員會應互推三人為制用委員會的當然委員加入審查，遇有與衆議院開外交部或使領預算 (appropriations pertaining to the diplomatic and consular service) 聯席會議的必要時，參議院的外交委員會至少須有一人加入聯席委員會。此種制用委員會人選的規定，頗能得專家及一般立法委員會之助，亦調劑之良法美意也。

至參院制用委員會的審查總預算案的進行方法，則一如衆院制用委員會之分做十個分組委員會先從事各個分預算案的審查。各個分組委員會——一如衆院的各個分組委員會——必先舉行公聽，請有關係的行政長官出席辯護其預算請求。不過參院制用委員會分組委員會的公聽，是大大不如衆院制用委員會分組委員會的詳盡仔細。分組委員會把審查過的預算案報告於制用委員會全體，制用委員會全體再經一度審查之後，乃把該案報告於參議院。

第二步驟是由參議院全體去票決制用委員會所提出的預算案。我們知道在衆院全院委員會席上，無論任何議員是有提議修正或增減預算案內的任何項目之權的。在參議院席上，這個規例就不適用了，因為參議院關於預算案的議事細則上說：No amendments shall be received to any general appropriation bill

the effect of which will be to increase an appropriation already contained in the bill, or to add a new item of appropriation, unless it be made to carry out the provisions of some existing law, or treaty stipulation, or act, or resolution previously passed by the Senate during that session; or unless the same be moved by direction of a standing committee or select committee of the Senate, or proposed in pursuance of an estimate submitted in accordance with the law.....All amendments to general appropriation bills moved by direction of a standing or select committee of the Senate, or proposing to increase an appropriation already contained in the bill, or to add new items of appropriations shall, at least one day before they are considered, be referred to the Committee in Appropriations, and when actually proposed to the bill, no amendment proposing to increase the amount stated in such amendment shall be received 此種不許參議員個人在大會席上提議增加預算的規定，實在是美國參議院對於財政立法順序的一個大進步。

(二) 參眾二院對於預算案某項目意見不一致時的解決方法 當參眾二院對於預算案的某項目意見參差的時候，參眾二院的議長可以各在本院的制用委員會內的有關係的分組委員會內委派數人爲聯席委員會 (Conference Committee) 委員，去會商出一個妥善的解決辦法。大概聯席委員會的權限是只限於預算案內某項目的爭端的解決的，而且其所解決的數額是一定不能較少於最小數或較多於最大數的。聯席委員會的兩

萬委員把決議案報告於兩院之後，如果有一院還認為不滿意時，那末又須重開聯席委員會會議，直至兩院都滿意為止。

(四) 參眾二院對於總統所提出的總預算案的修正程度 所謂修正者就是或增或減或添或刪的意思。美國立法機關對於行政機關所提出的總預算案，在現在的新財政立法順序之下，到底就各部的分預算案講，有若何程度的增減添刪，而就諸部的總預算案講，又有若何程度的增減添刪呢？大概就整個的預算案講，國會所通過的數額是無不較總統所提出的為少的，而就各部的分預算案講，那末是有減少的，亦有增加的，不過增加的終比減少的為少耳。茲列表以明之如下：

一九二三年度國會通過預算與總統提出預算（包括追加預算）數額增減比較表（單位一千金元）

預算款項名稱	總統提出預算	國會通過預算	通過預算比提出預算
立法機關	一七、八一八	一四、八二三	減 二、九九五
總統府及獨立機關	五六二、二九七	五六四、三二四	增 二、〇二七
農部	七三、六六四	八八、〇一〇	增 一四、三四六
商部	二二、一一三	二一、三四八	減 七六五
內政部	三三五、三一二	三四四、三七四	增 九、〇六二
司法部	二二、一七三	二二、五九八	減 五七五
勞工部	七、八一二	七、四九一	減 三二一

海軍部	四六一、三二五	三二五、八五六	減	一三五、四六九
郵政部	五九四、八一四	五七三、四六二	減	二一、三五二
外交部	一一、一七五	一一、一二八	減	四七
財政部	一六四、三八六	一六一、七六二	減	二、六二四
陸軍部(包括巴拿馬運河)	三六八、九五四	三四八、六七六	減	二〇、二七八
哥倫比亞特區	三〇、二一四	二六、六八八	減	三、五二六
公債還本付利	一、四三〇、〇八九	一、四三〇、〇八九	無增減	
總共	四、一〇三、一四六	三、九四〇、六二九	減	一六二、五一七

一九二四年度國會通過預算與總統提出預算(包括追加預算)數額增減比較表(單位一千金元)

預算款項名稱	總統提出預算	國會通過預算	通過預算比提出預算	
立法機關	一五、八二四	一四、八一六	減	一、〇〇八
總統府及獨立機關	五二五、二三四	五一三、四四七	減	一一、七八七
農部	八七、四三八	八八、七五〇	增	一、三一二
商部	二一、八七四	二一、五〇四	減	三七〇
內政部	三二九、六八四	三二七、五九五	減	二、〇八九
司法部	二二、五二九	二一、九九八	減	五三一
勞工部	七、一〇〇	七、八三八	增	七三八

海軍部	三〇〇、五五九	二九七、三一八	減	三、二四一
郵政部	六〇八、三六六	五九七、〇一二	減	一一、三五四
外交部	一六、一三四	一五、五〇八	減	六二六
財政部	二八一、三一六	二七八、七五八	減	二、五五八
陸軍部（包括巴拿馬運河）	三三六、四二六	三五〇、二四二	增	一三、八一六
哥倫比亞特區	二七、七七五	二六、三五九	減	一、四一六
公債還本付利	一、四五二、九六八	一、四五二、九六八	無增減	
總計	四、〇三三、二二七	四、〇一三、一一三	減	一九、一一四

一九二五年度國會通過預算與總統提出預算（包括追加預算）數額增減比較表（單位一千金元）

預算款項名稱	總統提出預算	國會通過預算	通過預算比提出預算
立法機關	一五、二四〇	一四、八一七	減 四二三
總統府及獨立機關	五三六、四三二	五三五、八一〇	減 六二二
農部	七八、〇四九	七五、九二二	減 二、一二七
商部	二六、四一四	二六、一六〇	減 二五四
內政部	三〇五、〇三三	二九六、二二三	減 八、八一〇
司法部	二四、七三二	二四、六〇二	減 一三〇
勞工部	七、四〇〇	八、六七九	增 一、二七九

海軍部	二九六、一八五	二九四、四九二	減	一、六九三
郵政部	六二一、〇〇〇	六二一、五八五	增	五八五
外交部	一六、三三〇	一六、九一六	增	六八六
財政部	三一九、四七八	三一八、二二五	減	一、二五三
陸軍部(包括巴拿馬運河)	三五四、三四九	三五一、〇五六	減	三、二九三
哥倫比亞特區	三〇、四四九	三一、三八四	增	九三五
公債還本付利	一、三三六、八〇六	一、三三六、八〇六	無增減	
總計	三、九六七、八九七	三、九五二、六七七	減	一五、二二〇

一九二六年度國會通過預算與總統提出預算(包括追加預算)數額增減比較表(單位一千金元)

預算款項名稱	總統提出預算	國會通過預算	通過預算比提出預算	
立法機關	一六、九七〇	一六、六五九	減	三一一
總統府及獨立機關	五七六、七八七	五七八、八七〇	增	二、〇八三
農部	一六八、七〇〇	一六五、七五六	減	二、九四四
商部	二九、一四八	二九、三二六	增	一七八
內政部	二七八、五五九	二七八、八七四	增	三一五
司法部	二六、二四〇	二五、五一九	減	七二一
勞工部	八、九三八	九、二三一	增	二九三

海軍部	三〇三、七五六	三〇四、〇〇七	增	二五一
郵政部	七三九、五三九	七三八、四六五	減	一、〇七四
外交部	一六、六四〇	一六、七二〇	增	八〇
財政部	三二五、九三四	三一四、九四二	減	一〇、九九二
陸軍部(包括巴拿馬運河)	三四三、八一五	三四四、九一三	增	一、〇九八
哥倫比亞特區	三六、九六八	三七、九五三	增	九八五
公債還本付利	一、三二〇、四二九	一、三二〇、四二九	無增減	
總計	四、一九二、四二三	四、一八一、六六四	減	一〇、七五九

(五)國會內以那一個機關為最愛護國庫 要回答這個問題，我們最好先查一查統計。據美國衆院制用委員會的一位委員名做彪堪能 (James B. Buchanan) 者的調查，最愛護國庫者，當推衆院的制用委員會，衆院次之，參院又次之。茲把彪氏的統計列下：

一九二三年度

- (一)總統提出的預算為(追加預算及公債本利除外) 二、九五七、七八七、三七六·八三金元
- (二)衆院制用委員會審查通過的預算為 二、四四七、九三一、七一七·五〇
- (二)比(一)減少 五〇九、八五五、六四九·三三
- (三)衆院所通過的預算為 二、四八四、四五九、六四一·六九

(三)比(二)增加

三六、三二七、九二四·一九

(四)參院所通過的預算爲

二、七二一、八〇六、一〇四·三七

(四)比(三)增加

一三七、三四六、四六二·六六

(四)比(二)增加

二七三、六七四、三八六·八五

(五)兩院最後同意通過的預算爲

二、六四五、六一五、〇八四·五六

(五)比(一)減少

三一、二、三六一、七九二·二七

一九二四年度

(一)總統提出的預算爲(追加預算及公債本利除外)

二、五六七、二五九、三四四·六一

(二)衆院制用委員會審查通過的預算爲

二、五二六、二八七、五二九·二二

(二)比(一)減少

四〇、九七一、八一五·三九

(三)衆院所通過的預算爲

二、五四六、八〇八、五九六·八九

(三)比(二)增加

二〇、五二一、六六七·六七

(四)參院所通過的預算爲

二、五七一、五三八、九〇二·一〇

(四)比(三)增加

二四、七三〇、三〇五·二一

(四)比(二)增加

四五、二五一、九七二·八八

(四)比(一)增加

四、二七九、五五七·四九

(五)兩院最後同意通過的預算爲

二、五五六、八七三、九六八·八九

(五)比(一)減少

一〇、三八五、一二八·四三

一九二五年度

(一)總統提出的預算爲(追加預算及公債本利除外)

二、三三八、〇六七、二二二·五八

(二)衆院制用委員會審查通過的預算爲

二、三〇八、七三八、五七九·九三

(二)比(一)減少

二九、三二八、六四二·六五

(三)衆院所通過的預算爲

二、三一二、一一八、八〇一·三四

(三)比(二)增加

三、三八〇、二二一·四一

(四)參院所通過的預算爲

二、三四一、四三三、六二六·七二

(四)比(三)增加

二九、三一四、八二五·三八

(四)比(二)增加

三二、六九五、〇四六·七九

(四)比(一)增加

三、三六六、四〇四·一四

(五)兩院最後同意通過的預算爲

二、三二九、〇四二、五八五·五〇

(五)比(一)減少

九、〇二四、六三七·〇八

一九二六年度

- (一) 總統提出的預算爲(追加預算及公債本利除外) 二、七六四、二二一、二三七·五七
- (二) 衆院制用委員會審查通過的預算爲 二、七一一、七〇〇、九五四·八八
 - (二)比(一)減少 五二、五二〇、二八二·六九
- (三) 衆院所通過的預算爲 二、七一六、七七五、七六五·九一
 - (三)比(二)增加 五、〇七四、八一一·〇三
- (四) 參院所通過的預算爲 二、七六二、〇五二、七六四·六三
 - (四)比(三)增加 四五、二七六、九九八·七二
 - (四)比(二)增加 五〇、三五一、八〇九·七五
- (五) 兩院最後同意通過的預算爲 二、七五一、六二四、七四一·六七
 - (五)比(一)減少 一二、五九六、四九五·九〇

第七節 新預決算制度成立後美國聯邦政府預算的執行和監督

美國聯邦政府租稅的徵收及其收入的存放方法，大約一九二一年以後與一九二一年前是無多大分別的，所以可以置之不論。至其支出的方法則大有天淵之別了。總統的化身的預算局，不但事前對於各支出機關預算的編製實行其干涉政策，就是當各支出機關實際用款的時候，也是要實行其干涉政策的。這種預算施行的行政

監督 (administrative control of the execution of budget) 是用下列三種方法去實行的：

- (一) 厲行各支出機關的一般預備金制 (the general reserve system) (參閱前文)。
- (二) 嚴格審查各支出機關的新工作或事業 (new activities) 以避免事業重複的浪費。
- (三) 設立聯絡機關 (coördinators agencies) 以節省各支出機關的經費。聯絡機關又分爲三種。其一是聯邦聯絡委員會 (coördination boards) 第二是地方聯絡員 (area coördinators) 第三是個人聯絡員 (individual coördinators) 聯邦聯絡委員會又分爲十一個就是聯邦印刷委員會 (Permanent Conference in Printing) 以聯絡各支出機關的出版事業，聯邦不動產委員會 (Federal Real Estate Board) 以聯絡各支出機關的不動產的買賣及調換，聯邦採辦委員會 (Federal Purchasing Board) 以聯絡各支出機關的採辦事務，聯邦清理委員會 (Federal Liquidation Board) 以聯絡海陸軍部等在歐戰後的出售存貨事務，聯邦運輸委員會 (Federal Traffic Board) 以聯絡各支出機關的轉運事務，聯邦標準委員會 (Federal Specification Board) 以聯絡各支出機關的購貨標準，聯邦契約委員會 (Interdepartmental Board on Contracts and Adjustments) 以聯絡各支出機關的契約或投標事務，聯邦辦公順序劃一委員會 (Interdepartmental Board on Simplified Office Procedure) 聯邦專利委員會 (Interdepartmental Patents Board) 聯邦醫院委員會 (Federal Board of Hospitalization) 及一般採購委員會 (The General Supply Committee) 上列各聯絡委員會，除一般採購委員會爲財政部的一個事務機關外，其餘都是討論及立法機關，並不是執行機關，其議決案

還是須由各有關機關所派來的代表委員回去執行的。地方聯絡員全國分九區，是與九個陸軍區相符合的。個人聯絡員之最要者當推總聯絡員（the chief coordinator）。總聯絡員直接對總統及預算局負責，不受各部長官的調遷。

一如預算局之爲行政的（或替代總統的）預算執行監督機關（an organ of administrative control of budget），審計院或中央會計院爲立法的（或替代國會的）預算執行監督機關（an organ of legislative control of budget）。總統不能親自編製及監督預算，所以一九二一年的條例特設一個預算局以副之；國會不能自身去實地監督預算及審查賬目，所以一九二一年的條例特設審計院或中央會計院以副之。該條例第三百零一條規定該院對行政機關是獨立；第三百零三條規定審計長與副審計長的任期爲十五年，其撤職須由國會二院開聯席會議表決之。由此審計長及其副在名義上雖由總統於獲得參院的同意後任命之，在事實上簡直是與由國會所任命的無異，而國會的一院又不能隨意行使其彈劾權，則其地位之超然獨立，而不受行政長官的支配可知；以視一九二一年以前的會計檢查員之須仰財政部長及總統之鼻息者，其地位之不同，不可同日而語了。至於審計長的職權何若，如何代國會去監督美國聯邦政府收支，出納，及預算之實行，我們不妨把一九二一年的條例之關於審計院之職權及監督出納及預算之實施者重述一遍如下：

第三百零五條 美國政府的一切人欠人，債權債務，權利義務的賬目都應當由審計院結清之及整理之。

第三百零七條 審計院所結清及整理過的賬目內的政府負債項目，審計長可以直接指令各行政部及機

關內的支付官吏支付，不必再由行政長官發出支付飭書。

第三百零九條 審計長應制定各行政部及機關的行政預算及基金會計的式樣，系統，及進行手續。審計長又應當制定對於財務官員的賬目及對中央政府的要求的行政檢查的式樣，系統及進行手續。

第三百十二條

(一) 審計長應在行政機關的所在或他處，檢查該機關的一切關於收入，支出，及公款的用途的事項，除總統請求時，審計長應以書面對他作一審計院的工作報告外，每當國會開常會之初，審計長又須對之作一審計院工作的書面報告；該報告書應包括他對於審計的必要立法及其他關於收入，支出，及公款的用途等事項的建議。在這種的經常報告內，或在國會開會時期內任何時期的臨時報告內，審計長應提出能使公家支出獲得較大的節約及效能的建議。

(二) 審計長應接受國會的任何一院或該院的任何財政委員會（即籌款委員會或制用委員會）的命令，作任何的調查和報告。當該委員會請求時，審計長應令其院內助手去協助該委員會，並供給必須的參考資料。

(三) 審計長每年對於任何行政部或機關的每項違法支出或每件違法契約，須向國會作特別報告。

(四) 審計長應向國會提出關於各行政部或機關的賬目與要求的行政檢查之是否適當與有效力的報告，及關於財務官吏的事務所及賬目之各機關行政檢驗之是否適當與有效力的報告。

(五)審計長對於預算局的隨時請求，應隨時供給該局所需要的關於經費及會計的參考資料。

第三百十三條 一切行政部或機關對於審計長的隨時請求，應隨時把各該機關的權力、職務、活動、組織、財務處理，及處理事務的方法等的事實資料供給之。審計長自身或其所正式委託的審計院助理或僱員，得有權調閱或查閱各機關之任何簿據、文書、憑證、或紀錄。

第四章 中國目前財政監督制度概要

預決算制度問題，也就是財務行政及財政監督問題，也就是財政公開問題。依照國民黨第三屆第四次中央執監委員全體會議的議決，我國目前各種財政權的劃分有如下表：

一	收入	以上四種財務行政權歸行政院財政部行施
二	支出	
三	存放匯兌	
四	調劑盈虛（如公債，金融，貨幣等）	
五	歲計或預算	以上三種積極財政監督權歸國民政府主計處行施
六	會計	
七	統計	
八	審計	以上二種消極財政監督權歸監察院審計部行施
九	稽察	

最近審計部擬在省設審計處，市設審計分處，各特殊機關如鐵路，軍隊，航業公司等設審計辦事處。但審計而欲其果真有實效，則必須執行處分和責令賠償。而欲執行處分和責令賠償，則尤須避免請託疏通和勢

觀上表，似乎我國現定的財政監督制度，較英、美為周詳完密，然而徒法不能以自行，恐此後還須從治人一方而多多加之意耳。

二 國民政府主計處歲計局辦理下列事務：

- (一) 關於籌劃預算所需事實之調查事項
- (二) 關於各機關概算預算及決算表冊等格式之製定頒行事項
- (三) 關於各機關歲入歲出概算書之核算及總概算書之編造事項
- (四) 關於依照核定總概算書編造擬定總預算書事項
- (五) 關於擬定總預算書經核定後之整理事項
- (六) 關於預算內款項依法流用之登記事項
- (七) 關於各機關各種計算書之彙編及其報告事項
- (八) 關於各機關歲入歲出決算書之核算及總決算書之編造事項
- (九) 關於各機關財務上增進效能與減少不經濟支出之研究及其報告事項
- (十) 關於各機關間財務上應合辦或統籌事務之建議事項
- (十一) 關於各機關辦理歲計事務人員之指揮監督事項
- (十二) 其他有關歲計事項

前項第三款至第八款之規定，於追加預算及非常預算準用之。

三 國民政府主計處會計局辦理下列事務：

- (一) 關於各機關會計人員之任免、遷調、訓練及考績事項
- (二) 關於各機關會計表冊書據等格式之製定頒行事項
- (三) 關於各機關會計事務之指導監督事項
- (四) 關於各機關會計報告之綜核記載及總報告之彙編事項
- (五) 其他有關會計事項

四 監察院審計部掌理左列事項：

- (一) 審核政府所屬全國各機關之決算及計算
- (二) 監督政府所屬全國各機關預算之執行
- (三) 核定政府所屬全國各機關收入命令及支付命令
- (四) 稽察政府所屬全國各機關之冒濫及其他關係財政之不法或不忠於職務之行爲

五 中國歷史上之財政組織 中國歷史上之財政組織，以周漢隋唐宋爲最完備。

- (一) 周制 賦稅征斂屬於大司徒，或收支存儲與調劑盈虛等財務行政之官屬於地官司徒。制用會計則直隸於冢宰，或預算會計審計稽察決算等權屬於天官冢宰。

其彈劾懲戒之職，則屬於秋官司寇。

(二)漢制 國家財賦分掌於大司農及少府，而主計則另設計相掌之。

(三)隋唐制 戶部尚書所屬有戶部，金部，倉部，庫部，郎中等收支存儲之官。

刑部尚書所屬有比部郎中，乃審計稽察之官。有刑部郎中，乃懲戒之官。

此外又有諫議大夫，乃彈劾之官。

而六部之上，有尚書令以指揮監督各部尚書之行政；有中書省門下省以立法制而進退人員。

(四)宋制 北宋之制有四司九卿，南宋之制有六院四轄，其收支存儲與審計稽察各有專官分掌。

(參閱衛挺生著中國今日之財政第三十九節及附錄，和審計部組織法。)

FORMS AUTHORISING AND GRANTING CREDITS AND

EXCHEQUER ISSUES

Form No. 1

TREASURY REQUISITION authorising CREDITS for CONSOLIDATED

FUND SERVICES

CONSOLIDATED FUND SERVICES

Quarter to.....19...

By virtue of the Exchequer and Audit Departments Act, 1866 (29 & 30 Vict. c. 39, s. 13): We authorise and require you to grant to the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury for the time being on account of the charge of the Consolidated Fund for the Quarter ended.....19..., remaining unpaid at that date, Credits on the Accounts of His Majesty's Exchequer at the Bank of England and Bank of Ireland, or on the growing Balances thereof, for the following sums, viz.:—

At the Bank of England £

At the Bank of Ireland £

To be signed by Two Lords of {
the Treasury {

Treasury Chambers, Whitehall, }
.....19... }

To the Comptroller and Auditor General.

FORM No. 2

GRANT of CREDIT by the COMPTROLLER and AUDITOR GENERAL

for SERVICES payable out of the CONSOLIDATED FUND

CREDIT FOR CONSOLIDATED FUND SERVICES

Quarter to.....19...

By virtue of the Exchequer and Audit Departments Act, 1866 (29 & 30 Vict. c. 39, s. 13), and of a requisition from the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury, authorising the same: I hereby grant a Credit to the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury for the time being, on the account of His Majesty's Exchequer at the Bank of....., or on the growing Balance thereof, to the amount of.....on account of the charge of the Consolidated Fund in Great Britain (or Ireland, as the case may be), for the Quarter ended.....19..., remaining unpaid at that date.

Exchequer and Audit Department, }
.....19... }

Comptroller and Auditor General.

To the Governor and Company }
of the Bank of..... }

FORM No. 3

TREASURY REQUISITION authorising CREDITS for CONSOLIDATED FUND

SERVICES, payable out of the GROWING PRODUCE

CONSOLIDATED FUND SERVICES

GROWING PRODUCE

By virtue of the Exchequer and Audit Departments Act, 1866 (29 & 30 Vict. c. 39, s. 13): We authorise and require you to grant to the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury for the time being, a Credit on the Account of His Majesty's Exchequer at the Bank of....., for the sum of £....., to provide for Issues required for the following Services payable out of the Growing Produce of the Consolidated Fund, in the current Quarter ending..... 19...:—

Service	Act	Amount

To be signed by Two Lords of the Treasury. {
 {

Treasury Chambers, Whitehall, {
19...

To The Comptroller and Auditor General.

FORM No. 4

GRANT of CREDIT by the COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL for SERVICES

payable out of the GROWING PRODUCE of the CONSOLIDATED FUND

CREDIT FOR CONSOLIDATED FUND SERVICES

GROWING PRODUCE

By virtue of the Exchequer and Audit Departments Act, 1866 (29 & 30 Vict. c. 39, s. 13), and of a Requisition from the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury, authorising the same: I hereby grant a Credit to the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury for the time being, on the Account of His Majesty's Exchequer at the Bank of.....or on the growing Balance thereof, to the Amount of.....to provide for Services payable out of the GROWING PRODUCE of the Consolidated Fund in Great Britain (or Ireland, as *the case may be*) in the current Quarter ending.....19...

Exchequer and Audit Department, }
19 }

Comptroller and Auditor General.

To the Governor and Company }
 or the Bank of..... }

FORM No. 5

TREASURY ORDER for Issues from the EXCHEQUER ACCOUNT
for CONSOLIDATED FUND SERVICES

CONSOLIDATED FUND SERVICES

Quarter to.....19...

Treasury, Whitehall,
19...

GENTLEMEN,

Under the authority of the Exchequer and Audit Departments Act, 1866 (29 & 30 Vict. c. 39, s. 15), and of the Credit granted to the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury, by the Comptroller and Auditor General on the Account of His Majesty's Exchequer at the Bank of..... under the provisions of the said Act: I am commanded by the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury to request that you will transfer the following sums, on the . . . instant, from the said Account to the "Supply Account" of [His Majesty's Paymaster General¹] in your books, on account of the charge of the Consolidated Fund in [Great Britain²] for the above-mentioned Quarter.

Service	Amount		
	£	s.	d.

I am to request that when these sums have been transferred accordingly, you will transmit this authority to the Comptroller and Auditor General.

I am, &c.

To be signed by one of the }
Secretaries of the Treasury }

To the Governor and Company }
 of the Bank of..... }

¹[or of such other Principal Accountants as the case may require.]

²[or Ireland.]

FORM No. 6

ROYAL ORDER FOR PUBLIC SUPPLY SERVICES

(For His Majesty's Royal Sign Manual)

ROYAL ORDER

SUPPLY SERVICES

WHEREAS the several sums mentioned in the Schedule hereunto annexed have been granted to Us (by Act, or by Resolution of the House of Commons, as the case may be) to defray the expenses of the Public Supply Services therein specified, which will come in course of payment in the year ending the 31st March 19...: OUR WILL AND PLEASURE is, that you do, from time to time, authorise the Governor and Company of the Bank of England, or the Governor and Company of the Bank of Ireland, to issue or transfer from the Account of our Exchequer at the said Banks to the Accounts of the persons charged with the payment of the said Services, such sums as may be required, from time to time, for the payment of the same, not exceeding the amounts respectively stated in the said annexed Schedule.

Provided that such issues or transfers shall be made out of the Credits granted or to be granted to you, from time to time, on the Account of Our Exchequer at the said Banks, by the Comptroller and Auditor General, under the authority of the Exchequer and Audit Departments Act, 1866 (29 & 30 Vict. c. 39, s. 15), and shall not exceed in the whole the amount of the Credits so granted out of the Ways and Means appropriated by Parliament to the Service of the said year.

Given at Our Court atthis.....day
of.....19...

By His Majesty's Command,

To be countersigned by Two }
Lords of the Treasury }

To the Commissioners of Our Treasury.

SCHEDULE

Supply Service for which Valued or Granted	Amount
	£ s. d.

FORM No. 7

TREASURY REQUISITION authorising CREDITS for

SUPPLY SERVICES

SUPPLY SERVICES

Year 19...

By virtue of the Exchequer and Audit Departments Act, 1866 (29 & 30 Vict. c. 39, s. 15):—We authorise and require you to grant to the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury for the time being, on account of the Ways and Means granted for the service of the year ending 31st March 19..., Credit on the Account of His Majesty's Exchequer at the Bank of England and Bank of Ireland, or on the growing Balances thereof, for the following sums; viz:—

At the Bank of England £
At the Bank of Ireland £

Treasury Chambers, Whitehall, }
.....19... }

To be signed by Two Lords }
of the Treasury }

To the Comptroller and Auditor General.

FORM No. 8

GRANT of CREDIT by the COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL

for SUPPLY SERVICES

CREDIT FOR SUPPLY SERVICES

Year 19...

By virtue of the Exchequer and Audit Departments Act, 1886 (29 & 30 Vict. c. 39, s. 15), and of a Requisition from the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury authorising the same: I hereby grant a Credit to the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury for the time being, on the Account of His Majesty's Exchequer at the Bank of....., or on the growing Balance thereof, to the Amount of.....

 on account of the Ways and Means granted for the Service of the year ending 31st March 19...

Exchequer and Audit Department, }
19... }

Comptroller and Auditor General.

To the Governor and Company of }
 the Bank of..... }

FORM No. 9

TREASURY ORDER for ISSUES from the EXCHEQUER ACCOUNT

for SUPPLY SERVICES

SUPPLY SERVICES

Year 19...

Treasury, Whitehall,
.....19...

GENTLEMEN,

Under the authority of the Exchequer and Audit Departments Act, 1868 (29 & 30 Vict. c. 39, s. 15), and of the Credit granted to the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury, by the Comptroller and Auditor General, on the Account of His Majesty's Exchequer at the Bank of....., under the provisions of the said Act: I am commanded by the Lords Commissioners of His Majesty's Treasury to request that you will transfer the following sums, on the.....instant, from the said Account to the "Supply Account" of [His Majesty's Paymaster General¹] in your books, on account of the Supply Services undermentioned:--

Supply Services	Amount
	£ s. d.

I am to request that when these sums shall have been transferred accordingly, you will transmit this authority to the Comptroller and Auditor General.

I am, &c.

*To be signed by one of the Secretaries }
of the Treasury.* }

To the Governor and Company of the }
Bank of..... }

¹[or of such other Principal Accountants as the case may require.]

E 910.191

L33

=1

— 财政学原理 上卷

— 李权时著
— 商务印书馆

— 上海

— (1) 296页

(1.16)

每册定價大洋貳元六角