

現代經濟叢書

歲計制度論

潘傳棟著

上海中華書局印行

潘傳棟著

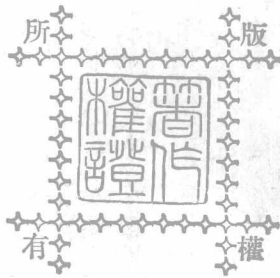
歲計制度論

陳其采題



5169

民國二十六年五月印刷
民國二十六年五月發行



現代經濟叢書 歲計制度論 (全一冊)

實價國幣五角

(郵運匯費另加)

著者 潘 棟

發行者 中華書局有限公司
代表人 路錫三

印刷者 上海 中華書局 印刷所
上海 澳門 門路

總發行處 上海福州路 中華書局發行所

分發行處 各埠 中華書局

(本書校對者黃文瀨 萬迥儒) (一一四三一)

楊序

國家之強弱奚自乎？自乎財力之盈絀而已。蓋財者兆民之所需，百政資之以待理者也。然而膺斯任者，貴有法焉；又貴有人焉。余歷覽史籍所載，凡號稱邗治之世，其時無不家給戶足，庫帑充盈；暨乎末造，則無不比戶虛耗，司農仰屋。嘗竊怪同此土地，同此人民，何以有時有餘，有時不足。豈非開國之初，法度修明，人咸自厲，自應收澄清之效，而季世則與之相反歟？吾國自秦漢以降，狃於大一統之習，謀國者以無爲爲善，一切聽之自然，不稍加以干涉。兼之昔時環而與我爲隣者，其聲名文物，去我甚遠，更無以動我外懼之心。但使輕徭薄斂，與民休息，已足相安無事，多財奚爲此爲過去自由主義之政治思想，以爲國家歲出，完全歸於消費。不生產任何財物。政府之政治設施，應以最小範圍爲限；然今時異世殊，羣知消極政策，不足以應付時代潮流，於是有關國民經濟之各種建設，悉成爲國家財政上之問題。國府奠都南京，首先設法改善財政制度，藉以內脩庶政，外固國防，然猶慮攬財權者之偏有所徇也，復倣歐

西新制，特定超然主計制度，於國民政府，設最高主計機關，而以吳興陳諸士先生主持其事。先生具閎通之識，饒綜覈之才，拜命之初，辟汝梅主辦歲計事宜，汝梅既感先生知遇之隆。又凜匹夫有責之義，遂亦竭其微薄之才力，同諸僚友，編訂各項法規，先後頒布施行，雖時閱五載，亦不過粗具規模而已；敢謂其能盡完善哉？又私念凡立一法，必賴知法意之人，始克推行而盡利，嘗欲將歲計大旨，略爲論述，質諸海內君子，以冀知法意者之風聞競起。願以治官書之少暇，握槩之不可以苟，未暇及此，而歲月已不我待矣。今覽潘君此著，佩其抉擇精詳，不蔓不支，誠治計學者所宜人手一編也。因略抒感想所及，弁諸卷首。

民國二十五年十月古隨楊汝梅序於歲計局

劉序

我國自三代以下，素重計政，鈎稽考覈，設有專司，周禮司會之疏，漢書受計之載，古今典籍，胥可覆按。祇以一般人民，狃於數千年之積習，對於國家歲計，罔或過問，坐使國庫盈虛，幾成爲執政者私有財產之消長，一任其紊亂而絕不加以注意。夫現代之歲計制度，始自預算，終於決算，洵整理財政之必要途徑，關係於國計民生者至重且大。自國民政府成立以還，爲求貫徹財政公開之本旨，厲行預算決算，更設主計處以司其事，人既知國家計政，凡爲國民，俱有監督之責任，於是好學之士，始從而研究，以期彊本節用之方法，日益闡明。顧歲計制度，仿自歐西，完善書籍，類多原本，我國人之自著或譯著，坊間殊不多觀。潘君傳棟，有鑒于此，爰將平日悉心研究所得，暨年來從事計政之經驗，筆之於書，成歲計制度論上下二編，茲將舉以問世，索序於余，余覽其全篇，秩序井然，內容豐富，洵爲計政專書所僅有；逆知剗劘告成，當可不脛而走，故樂爲之序云。

歲計制度論

中華民國二十五年十月劉文海

自序

歲計制度關係於財政者至鉅。我國論財政諸書，多有附論之者。惟以既乏專論之書，遂無一貫系統。本帙採摭羣言，參以愚意。論理但求周備，敘事惟冀鑿實。此本書之目的，而望其能達到者也。

財務行政分歲計會計出納審計四部。本書專論歲計。故於可能範圍之內，對於其他部分，略而不言。但有暇晷，將另論之。又營業歲計，範圍既廣，而我國現情，復乏規定可資依據，因併闕之。

著者承 陳主計長題簽，楊予戒先生及劉靜波先生賜序，篇幅增輝，敬謹誌謝。又本書出版承張漢先生介紹，併誌謝忱。

二十五年十月自序於杭州

歲計制度論目錄

楊序

劉序

自序

上編 總論

頁數

第一章

緒論

..... 一

(一) 國家應有預算之理由..... 一

(二) 預算之本質與優良預算制度之困難..... 四

(三) 預算之術語..... 五

第二章 預算之編製

..... 八

(一) 預算編製之原則..... 六

(二) 預算編製之機關..... 一〇

(三) 預算編製之時期..... 一三

(四) 編製預算之方法..... 一五

(五) 編製預算之形式..... 一三

第三章 會計年度與出納整理期間..... 一六

(一) 會計年度..... 一六

(二) 出納整理期間..... 一四

第四章 預算之審議..... 一七

(一) 預算審議機關..... 一七

(二) 預算審議之權利與範圍..... 一九

(三) 預算審議之方法..... 一四

(四)預算未議定或未成立時之救濟	四七
第五章 預算之執行	五〇
第六章 決算	五六
(一)決算之意義	五六
(二)決算之編製審議與公布	五七

下編 各國歲計制度

第一章 英國歲計制度	六三
第二章 美國歲計制度	八三
第三章 我國歲計制度	一〇四
(附表甲)美國預算在議會中變更程序表	一〇二
(附表乙)一九二六年美國預算變更內容表	一〇二

(附表丙) 預算法規定辦理中央及地方預算程序及日期表……………一四六

(附表丁) 預算法分科表……………一五一

附錄 我國重要歲計法規……………一五七

預算章程……………一五七

修正辦理國家及地方預算收支分類標準……………一六九

預算科目細則……………一八〇

概算預算格式及說明……………一九九

暫行決章程……………二〇四

(插頁二頁)

決算書與各種附表之格式及說明……………二〇九

預算法……………二二三

(插頁二頁)

歲計制度論

上編 總論

第一章 緒論

(一) 國家應有預算之理由

唐李勣有言：自古治國之實，未有不本於財用者，美儒維洛畢 (W. F. Willoughby) 亦云：欲弭亂致治，造成一有效率之政府，其中雖有各種要素，而以財務行政爲首要。故財政制度，影響於政治效能者至鉅，而欲使財務行政有序，必自設立預算始。蓋以公款支出數量種類，均極殷繁，倘無事前籌劃，自難免臨時債事之虞；且國家用度，悉取資於民，其數額之多寡，各項用途之分配，關係於國計民生者至鉅，苟無預計，則人民不能了然於政務之性質，或

且怨懟叢生，故知爲財務行政秩序計，爲樹立政府威信計，均應有設立預算之必要，析其理由，可有四端：

(一)以確定收支之計劃 國家職務，經緯萬端，依國內外之情勢，其各項政務間，自不能無輕重之別；國家收入來源，亦極繁夥，依國民經濟狀況，亦不得不有所趨避，預算之設立，亦即收支計劃之規劃也。例如注重教育，則應多列教育經費；鞏固國防，則應多列國防費用；即稅源之分配，亦不無財政政策存乎其間，必須妥慎籌措，否則負擔分配不當，或致影響經濟發展，耗竭國民財力。從知支出收入，必須先有計劃，始可使政治政策，圓滿進行，國民幸福，不致損害。

(二)以求收支之適合 國家財政，乃以收支適合爲原則。然倘不事前預計，則收支能否適合，既無根據，而各項支出數額，如何規定，自亦漫無標準，且公帑之支出，既無顯著之經濟利益，而政府官吏，復與公款無直接利害關係，自易趨於浪費，或且入不敷出。故必須先有計劃，始可應付裕如，收支相符。

(二)以求收支之合法。英語預算爲 Budget，語源拉丁語 Bulsa，乃革囊之義。蓋在昔主財政者，常以國家預計之收入方案，置之革囊，攜赴議會，以求人民之允諾。良以國家支出，取資於民，則其來源去路，必先得人民允許，乃有法律根據。既經支出之後，議會復可藉以判斷其收支是否合法。故必有預算，始有適法之證明。

(四)以求財政之公開。國家支出，既取諸人民。然政務設施之利益，與租稅負擔之犧牲，是否得失相償，倘無預算，則人民無法權衡，必至猜疑叢生，使租稅之征收，發生困難。政府之信用墜地。不幸一旦因意外事故，致收支不能平衡，募集公債時，人民亦必不能踴躍輸將。故必有預算，始可使人民了然於國家任務之重要，知國家賦課租稅之正當，財政得以公開，政府人民間得以融洽。

綜上所述，可知在政府方面，欲使政治計劃，圓滿遂行。人民方面，欲求財政監督，充分有效，皆不能不有預算之設立。故預算之存在，實良好財務制度之基礎。

(二) 預算之本質與優良預算制度之困難

預算者何，即公共團體，對於次會計年度所預計之財政收支計劃，且為行政法案是也。析其內容，可有兩點：

(一) 預算為財政收支計劃。預算與計算決算不同。計算決算為收支之報告，其內容已經確定。而預算則為對未來收支之估計。雖近世統計方法，極為進步。預計收支，極近事實。然兩者必不能巧合，則可斷言。蓋預算為一種預期之效果，而此種效果，能否必然達到，則不可必。政治經濟情形，一經變化，預計之收支，隨時皆可動搖，非任何人力所可糾正。此預算之本質一。

(二) 預算為行政法案。預算以行政機關之提請，經立法機關之審議，行政機關有遵守執行之責任。就其本質，自為法律無疑。然與司法意義之嚴格法律有別。蓋預算為一種預計。外界之情勢變更，國家即有不能遵守之趨向。例如預算之收入數額，初非責成徵收機關。

依數增收不可。就支出言，則超越溢支，自屬違法。然於預算實行後，機關裁撤，則雖有預算，自無依照開支之理由。或如司法機關，因法律執行結果，致囚犯增多，則縱屬囚口糧之支出數額，超越預算規定，仍不能謂為違法。是以預算中，咸有預備金之設立，即所以預防意外之發生。故倘若情形不變，預算雖須嚴格執行。然一有意外事故，預算之收支，均可變更。故與其謂預算為嚴格法律，毋寧謂為行政上之法案也。

預算之本質，既如上述。優良預算制度，則甚困難。何則，蓋預算之編制、議定、執行，須經過立法、行政及其他各機關。其包括之範圍至廣，經過之手續綽繁。欲求良好之預算制度，必憲法、議會法、政府組織法、會計法、審計法、預決算法，均須規定優美，精神貫徹，又須切合一國之政治經濟情形及社會習慣，其事至難。非如簡單制度，其本身規定，即能收效也。以故東西各國，預算制度，各有所長，亦各有所短。觀上可以了然矣。

(二) 預算之術語

因敘述必要起見，茲先說明預算論中之一般術語：

(一)總額預算與純額預算 純額預算者，即以收入減去支出，而表示國家之純淨收入之預算。總額預算者，乃將一切收支均行列入之預算。

(二)假預算、本預算、及追加預算 假預算者，乃預算未經立法機關議決以前，臨時救濟之預算。又名臨時預算。本預算者，即提請審議之預算。追加預算，乃本預算既經提出或施行後，為補本預算之不足，或應付新生事實，而提出之增補預算。

(三)總預算、分預算、及特別預算 總預算者，國家各機關預算之全體。分預算者，一主管機關之預算。特別預算，我國名為營業預算，乃特種基金收支之預算。

(四)概算、預算案、及預算 凡各機關原擬預計，一般謂為概算。其匯總提交立法機關審議，於公布執行之前，通稱預算案。公布執行之後，始稱預算。然此種名稱，紛然不一。例如我國對此種情形，現行預算章程，及公布未實施之預算法中，規定均不相同。於理論上，無關重要。

(五)會計年度 即政府會計上劃定一定期間，以供預算施行之起迄限制者。其期間之長短起止，或一年兩年，或七月或一月。各國不一，容後再述。

(六)會計出納整理期間 即會計年度終結後，爲了結前會計年度未結之收支，以便歸入上年度決算之期間。過此期間，則一切收支，均須歸入本年度預決算。會計整理期間又與出納整理期間不同。前者乃會計事務之整理期間，後者則爲出納事務整理期間。如我預算法規定年度終了後三個月爲出納整理期間，則三個月以後之收支，皆須歸入次年度。然會計整理期間，則規定爲年度經過後六個月。即在六個月後，所有上年度未了之會計手續，皆須清結，乃行政內部之限制也。

第二章 預算之編製

(一) 預算編製之原則

預算編製，必須審慎周詳。否則小之財政紛紊，大之且破壞行政系統。優良預算，有必須遵守之原則六點。如次：

(一) 經濟原則 公經濟之支出與其管理者，無顯明利害關係。故公款支出之浪費，殆為一般事實。預算為支出之根據，非有重大事故，不能變更。故於編製預算之時，必需力求經濟。公行為雖無經濟報酬，然公務機關，所購買之物品勞役，自可以最小限之費用得之。至於營業預算，無論其公營事業，基於營利主義，或規費主義，亦必以經濟為原則。財政收入，於編製預算之時，亦應顧及國民經濟之影響。

(二) 準確原則 預算雖為預計，然非遭遇意外，不能變更。故編製預算，必須計算較為準確。就收入言，倘預算較支出為多，則使人民無益負擔，有背於收支適合之原理。較支出為

少，則發生財政困難，而有膨脹經費之實。就支出言，則預算者較實際爲多，自易陷於浪費。較實際爲少，則致行政困難。故準確必爲編製之鵠的。

(三)合時 預算之合時，本爲準確之條件。蓋預計之事實，倘爲期過遠，則時勢遷移。所期之結果，每難達到。故編製之時期，亦屬重要。

(四)普遍原則 預算普遍原則者，即國家一切收支，皆須列入，不得僅以收支相抵之純額，作爲預算。我國現行預算章程規定，「每一會計年度內之一切收入爲歲入，一切支出爲歲出，均應編入預算。」公布而未實行之預算法，第十條亦規定，「總預算應以其各分預算之歲入歲出總額編入。」皆此意也。蓋僅以純額列爲預算，則收入機關，其實際收入若干，徵收費若干，在支出機關，其應付支出，是否任意出售官產，皆無從查悉，以故預算之審議監督，皆不可能。即違反財政公開合法之原則。

(五)統一原則 統一原則者，即各機關預算均應匯總排列，不宜各自分立。非有特殊必要，特別預算，不應設置。蓋特別預算太多，則財政上一般收支概念，遂不可得。政府可藉以

隱瞞財政之實況，與財政公開之旨不合。以是我國對於特別預算，改爲營業預算，則凡非營業基金，無特別設立之必要。自需編入普通預算之內，亦卽此義。

(六) 賢明 卽預算表示方法，必須清晰簡單，易於理解。庶使真況顯露，易於監督。且當議會審議之時，手續簡易。故預算之形式，亦爲預算編製時，所應注意。

以上一二兩點，關係於預算編製之機關。第三點，關係於編製之時期。四五兩點，則有關於編製之方法。至最後一點，則爲採用書式所左右。茲順序析論之。

(二) 編製之機關

編製預算，各國多屬之行政機關，如英德法日美及我國皆是也。然亦有屬諸立法機關者，則如一九二一年前美國是也。其時美國預算草案，由各機關送至國會。國會雖亦根據其材料及其自身之材料編製，然初無必須根據行政機關材料之責任。議會可全照自身意見編製，而置其所提供者於不顧。乃其後以支出數額，膨脹過鉅。自一九二一年會計及歲計條

例施行後，迄今各國，多以行政機關編製。

其理由：(一)立法機關不參與行政事務。如以立法機關編制之預算，責令行政機關依據執行，無論立法機關對於行政情形，不無隔膜，及預算實行，或有與事實扞格，無法進行之處；且行政機關，以其預算之編制，非出自本意，自亦不願忠實履行。且議會常為黨派之政見空論所左右，則預算內容即難健全。(二)預算最寶貴者為準確。必須有實際之智識及經驗，始克達到。今財政狀況，繁瑣複雜，非專門家且有實際經驗者，極難預測。且各機關支出情形，亦非親任其事者，不能知其底蘊及癥結。立法機關，對財政知識，既不能充分。對各機關支出，尤多隔膜。不特預算之經濟，殆不可能，即求其恰合，亦屬不可。加以行政機關，對於所提概算，既無需負責，且恐議會任意核減，自不免儘量膨脹，以為退步。而預算之浪費，遂成必至結果。

綜上理由，故各國現行制度，均以預算編製，屬之行政機關。然同屬行政機關，又有屬諸財政機關與其他機關之別。如英法皆屬諸財政部。美國及我國皆屬諸財部以外之其他機關，即總統或主席之幕僚機關也。在美為預算局，在我國為主計處。預算編製機關，應屬諸財

部，抑應屬諸其他機關，自來議論紛仍，對於我國，尤有關係。其議論之詳情，容俟述及我國歲計制度時，再行詳述。然大抵近世政治事務，日趨殷繁，預算內容，因之繁複。倘無專門機關，則必不能編製得法。而專門編製預算機關之屬於財政部，抑其他機關，與編製事務本身，實無關係。應視其財政部在內閣中之地位，及其政治組織，而定取舍耳。

然編製預算機關，無論為財政部，抑為其他機關，倘欲使預算制度成功，則必需（一）使預算編制機關得以充分利用材料，庶可使預計正確。故美國預算會計法規定，財政部須負責供給預算局以財政收入之一切資料，及收支適合之建議。且有專員調查各機關支出情形。各機關辦理預算人員，須充分供獻資料，以為審核支出預算之根據。蓋必須如此，其預計之收支，始可正確。（二）又須使編制機關，有審核簽註或核減支出預算之權力。良以近世財政支出，數量繁鉅，國會議員，既無充分依據，又無充分時間，復無充分之學識經驗，議會審議預算，多徒有其名。試觀美國預算，在國會中變更程度，（見本書第八章附表）則知預算在國會中，雖不無增減；然其數額實僅占總額千分之四左右，為數極微。故可謂預算本身之決

定，不在於議會，而在於編制機關。倘編制機關對初級概算不能核減，則議會審議時，即難有顯著之變更。經費支出，恐不無過度膨脹及浪費之慮。縱或議會可以任意核減，然議會對於財政收支情形，既不清晰，則難免無施行窒礙之處。以是英財部美預算局，皆有核減之權。我主計處亦有簽註之權，為中政會核減之參考。既經核減，即成定案，不得變更，以維持其核減職權之剛性。亦即英美預算制度成功之一主要原因也。

(三) 預算編製之時期

合時為良好預算之一要件。故編製時期，自亦重要。近世經濟組織，相互之連繫甚密。一部之變動，足以波及全體。以是一般經濟狀況，變化極速。故國家財政收入，自必隨之變化。且近代人事殷繁，政務之興廢，發生甚速。以是預算之編製，必需距實行之時期，愈近愈佳。否則難期準確。然倘編製之時期過遲，則送交議會審議之期，或至延誤。以致會計年度開始，新預算尙未議決。則頻頻發生臨時預算，或暫行前年度預算，均足妨礙政治事務之進行，破壞財

政之秩序。

故編製時期，審議時期，施行時期，必需從容連貫。至編製時期之久暫，與距離施行時期之遠近，則初無絕對之標準。其最短者，為英國，最長者為法國。英國會計年度開始，在四月一日。在六個月前即十月一日由財政部通知各機關，開始着手編製。各機關編製及與財部往返磋商時期，為三個半月。即至一月十三日為止。自此以後，財部即不再接受任何概算。而着手編成總預算，以備提出於二月中開會之國會。至法國則編製時期約在開始施行期十四五個月以前。例如一九二〇年之預算，須在一九一八年十月間開始編製。而於十二月以前，必須完成。以便提出於十二月開會之議會。預算於一九一九年議定，而在一九二〇年一月一日（元旦為法國會計年度開始期）施行。其編製之時期僅二個月。而距離施行期，則約十四五個月。其所以如此遲緩者，亦自有故。（一）因法國國會期，在每年十二月。會計年度，開始在一月一日。倘以次年度預算，提出於本年度十二月開會之議會，則及期必不能議定。（二）法國主要租稅，稅率須俟支出總額決定後，再行攤派。故預算決定之後，必須有一充分

時間，足以計劃租稅之變更。以是編製之時期稍早，而正確性較低。說者皆謂英國預算，辦理迅速。良以其編製之方法簡單，其所送各機關概算書，皆印就格式，僅需填寫數額即可，自爲一因。然其預算之議定，實在會計年度開始後三個月後。故會計年度開始，新預算大抵均不能施行。此則在乎審議與施行時期，相距過近之故。故其制度，亦未盡美善。

編製之時期，規定得當，則預算之正確性較大。然預算之正確性，除編製時期外，尙與會計年度之長短，及預計之方法，有莫大之關係。茲先述編製預算之方法。

(四) 編製預算之方法

編製預算之方法，卽對於次年度歲出歲入預計之方法，與預算之正確性，有極大關係。其預計之法，可分爲歲入預計，與歲出預計兩種。前者預計，遙較後者爲難。良以國家支出，無論對人費用對物費用，政府均有絕對管理之權利。支出數額，皆以不超過預算爲原則，藉可維持預計之準確。至於收入，則除嚴防非法避稅外，國家實無法變更稅額。國民經濟狀況，一

有變動，則預計之結果，必難達到。此亦近世公債，不斷膨脹之所以也。

收入預計之方法有三：

(一) 以前年度實收額延長法。此法又名自動法。乃以實際收入之數額，即作為以後年度之預計收入。在課稅物及稅率不變更時，如土地面積稅之類。此種預計，較易近於事實。倘使課稅物非固着者，如商品稅或交易稅，則商業狀況之興衰，在在足以增減課稅物，因而影響稅收。近世國家稅收，多以所得稅、財產稅、行為稅為主要收入。故全用此法，實難準確。法國預算收入，常採用此法。則以法國編製預算，遠在施行十四五個月以前，任何合理推測，皆不可靠。不得已而用此，乃情勢如此也。

(二) 前數年度實收酌為增減法。又名增價法。乃就前數年度實收推求其逐漸增加或逐漸減少之趨勢，以預計次年度之收入。此法可補第一法之不足，各國多有採用之者。倘無意外變化，其預計之數額，較為準確。

(三) 以上年度實收額酌為增減法。又名直計法。其與第二法不同之點，則在第二法，

必以前數年之實收情形爲基礎。更就前數年之增減趨勢，作爲次年度之趨勢。上年度實收情形，對於次年度之影響，與以前各年度之影響相同，而無輕重之別。然事實上，次年度之狀況，實爲本年度之繼續。本年度收入狀況，對於下年度之關係，自較以前各年度爲深切。故如運就本年度收入，按照經濟情況酌爲增減，而不受以前各年度狀況之拘束。倘觀測得當，其預計每極準確。然採用此法，必需於編製預算之時，上年度財政狀況，已有決算。否則上年度狀況，未能明瞭，自無可依據之材料。英國官廳會計，無出納整理期間，採現金帳制。凡在三月三十一日下午四時以後之收支，皆歸入下年度計算。以故預算提出議會之時，上年度收入狀況，已可稽考。故能適用此種方法也。

以上三種方法，如何取舍？須視一國政治經濟之情況如何以爲定。且稅收之種類不同，則採用計算之方法，亦未可拘泥。故方法之良窳，又視運用之方法如何，未可一概而論也。

至於支出預計方法，則視經費之性質而定。經費有限定經費與不限定經費兩種：限定經費者，乃支出數額固定。一經預算，則必需遵守之經費。不限定經費者，則爲支出之性質，雖

可事前決定，而其數額，不能預計。前者如各項政費，後者如產業獎勵金等等。限定經費，又有恆久經費，與議定經費之別。恆久經費，乃其數額已成恆久之法案，無庸年年變更。如王室費、獨立官吏俸金等等。故其數額，只須依照法案編列，無庸再行增減。至於議定經費，則須年年改更。其預計方法，又分爲對人費與對物費兩種。此兩種經費，皆可採用前年度支出引長法。然對人費則須酌量政務之可能的變動，與機關組織法對於任用人員數額俸金之規定。對物費則須參酌事務之增減與物價可能的漲落。庶不致預計過多，則引起浪費。預算過少，則事務之進行困難。

至不限定經費，則其數額既難確定。故究宜採用何種方法，須視過去之經驗而定。要須根據前數年度之實支數額，參照支付之性質，而推測其未來之變化，而尤應着重於後者，未可全拘泥於過去之實支數也。例如產業獎勵金，則須觀測市面經濟情形之類，庶不致與事實相距過遠。

經費支出之大部，政府雖可充分管理。然欲求與事實完全符合，殆不可能。蓋超越預算

而支出，雖屬不法，然亦有合法理由者。因政治之施行，與意外事故，可使支出必須增加。如法律變更，因之觸法者增加，其囚口糧之費用，自屬增加。倘不令溢支預算，則法律無從施行。又如遭受意外變故，無論為天然災難，或人為變故，治安經費，自必增加。倘不許溢支，則公共安寧秩序，即難維持。故知有時為行使合法職權，不得不超越預算。凡此溢支，皆屬合法。事前既難預測，則欲求正確預算，自極困難。以故各國政府，咸於經費支出預算之外，別立準備金，以備不時之需。

準備金之估計，既係防止意外，自無可依據之理由。故亦無估計之方法。全需就過去之經驗與直覺估定之。例如我國預算章程第二十七條規定，第二級概算，應設總額百分之一至二之第一預備費。總概算中應設總額百分之一至二之第二預備費。收支相抵有餘時，其剩餘儘行列入預算法第三十六條第二項規定第二級機關單位分概算，得設百分之一至二之預備金。總概算中設百分之三至五之後備金。其估計之是否得當固無批評之準據也。除估計方法外，編製預算，尤有應行注意者。即預算普遍與預算統一原則是也。蓋每一

機關，雖可同時有收支情形發生，然其收入與支出，截然爲兩種事實，非可互相抵銷。例如英國收入，皆歸國庫收受保管。至於各機關動支公款，其數額多寡，雖有預算，仍須經支付局長之通知。支付局長專司各機關可以動用之款，存英蘭銀行。係由財政大臣通知英蘭銀行。就收入中轉賬者，無財長之通知，支付局長在英蘭銀行即無存款。各機關雖有經徵稅款，固仍無可用之經費也。可知收入支出全係兩種系統。預算中收支，自須簡別編列。未能以一機關之收支自相抵銷也。不然則不特監督財政者，無從統制。即預算之審議，亦不可能。財政上收支適合原則，無從達到。以故除中古時代法國曾有收支相抵之預算外，近世各國，莫不明定禁止也。

預算所示，不僅須爲收支之總額，抑且須儘可能限度，爲整個的收支總額，即預算內容應包括一切機關之收支也。蓋倘預算不能完整，則財政真相不能顯示於國民。對財政之監督，阻礙甚大。政府且可以某部分盈餘彌補其他部分之虧短，而隱匿財政真相。以故特別預算，須愈少愈佳。特別預算，瑕瑜互見。以言其利，則（一）可表示特別事業之盈虧，借以鞏固事

業之方針。如郵政事業，政府或採用盈利主義或採規費主義，倘不行特別會計，則盈虧之情形，或爲他種收支所影響，而不能達到其施政之計劃。故須另設預算決算，以資顯示。(一)可表示正確之國民負擔。蓋特定事業，大抵皆係公營事業。國民之支付代價，乃爲購買商品勞役，與租稅之純然負擔不同，故須另行劃清。則真正負擔，可以顯示。(二)可表示財政之確況。良以國家遭遇重大事故，如天災戰禍，倘其支出費用，不另編列，則預算乃因之極大膨脹，而難得一般了解。故如救濟戰事費用，亦宜另編特別預計。則財政之真正狀態，不致湮沒。

雖然，特別預算之弊，亦復不少：(一)預算目的之一，如前所述，乃在求財政之公開。倘使預算支離破碎，則收支之真況，亦難得一明顯之概念。且(二)特別預算太多，則政府可以隱匿手段，以特別事業之盈益，彌補普通預算收支之不足，而破壞收支適合原則。又(三)特別預算，多係特定事業基金預算，而其基金之由來，不外募債；故特別預算多，則公債之發行數額必多，亦須爲相當之抑制也。

預算編製之機關、時期、方法，倘皆得當，則良好預算之原則，差可滿足。惟尙有應注意者，

即編製預算之形式是也。

(五)編製預算之形式

預算書形式，所以表示內容，預算之內容，既極繁夥，欲使財政之詳細情形，與一般趨勢，表現靡遺，則預算內容，必須詳明而不失之瑣碎，簡要而不失之粗疏。以故各國預算書，大體均劃為兩部。一部表示全體之概況，一部表示收支之個別情形，庶議會得以簡馭繁。對於政府行政方針，與財政政策，一目了然，則監督權之執行，易於充分有效。

預算書式，必須劃一不變。蓋形式不劃一，則不特無法表現全體之狀況，且編製機關，亦不便於彙總編製。故近世各國，類多由彙編機關，嚴格規定，不得變更。且預算一方表示財政狀況，他方更表示財政歷史。故預算形式，時時變更，則各年度財況，礙難比較。其現在情勢，亦因之不明。故預算書式，不特須劃一通行，且須固定不變。

預算為政府向議會提出之申請書，則凡申請之事實，均應包括於預算之內。如預算內

容，非自行解決者，則政府尙須供獻其解決之方法。如收支之不適合，則須建議補救方法，以便議會得以理解。故預算書一方應包括內容之說明及建議，他方更顯示其事實。例如美國預算書上卷大體包含（甲）次年度支出預計（乙）次年度收入預計（丙）上年度、本年度收支實況（丁）各年度比較（戊）其他（己）收絀於支時，建議其救濟方法，收裕於支時，建議其用途。其下卷則爲各級概算之詳細表冊。我國現行及將來制度，亦大略相仿。雖排列之次序，各國不同。然其內容，大抵相似。至如何說明乃事實問題，茲不叙及。僅論預算之內容，排列分科之方法，如次。

預算既爲無數公務機關收支預計之數額，則前後次序，應如何排列，計有兩端。（一）收入與支出，何者應排列在前。說者謂近世財政以量入爲原則，自應先列支出，後列收入。又反對之者，則謂收入預算科目簡單，而支出之科目紛紜，篇幅甚巨。先列收入，則便於檢閱財政內容。凡此兩說，各就理論事實立言，皆有可取，各國亦不一致。美國則採前法。英國及我國預算法皆採後法。雖收支排列次序，與預算之表現方法，關係非甚重大。然量出爲入，實爲

財政之前提。國家先有支出，然後方可以考量應付此支出之方法。預算書大抵均先宣佈次年度施政方針，及施行此方針必需之經費，然後估量預計之收入，與收支適合之方法。即議會審議之程序，亦先支出而後收入。預算說明之次序，既如是，則總預算總表次序，自應相合。其各預算之排列，自亦根據總預算總表而來，自以先支後收，較為合理。

其次，則為機關排列之次序。預算書皆先述總預算而後分預算，以便由簡入繁，有提綱挈領之便。機關分預算自應先列最高機關，而後列最高機關之所屬機關。先列中央預算，後列地方預算。先列國家主要任務之機關分預算，而後列次要任務機關之分預算，不特適合預算書本身之次序，且足以表示國家行政之系統焉。

預算排列之方法，既如上述。至其內容分類之方法，則各國組織政務不同，未能一致。然有三點相同：即經常與臨時之分科，中央與地方之分科，普通與特別之分科是也。

國家收支必須以正常之收入應付正常之支出；以偶然之收入，應付暫時之支出。不然則正常支出既係繼續發生，倘以偶然收入應付，不特下年度不能應付，或至本年度即有中

斷之虞。倘以正常繼續收入，應付暫時支出，則支出完結，其嗣後之收入即歸無用。徒使人民增加負擔。故上項原則，乃財政上之不成文法。而預算收支，自須分別經常與臨時收支兩種，以覘財政是否穩固。各國分別經臨收支方法，有以經臨爲經，而以收入與支出爲緯者。如列經常之收支爲一類，而臨時之收支另爲一類，如法國是。有以收支爲經，經臨爲緯者。如收入經常臨時彙爲一類，而以支出經常與臨時另爲一類，如英及我國均是。後者了然於收支之全體，且經臨性質，較爲明顯。

各國財政收支系統，多分爲中央與地方兩種。除中央對地方之補助金，地方解中央之協助款項外，中央收支與地方收支，固截然劃分。又如普通行政與事業行政，其政務之性質不同，基金之出納亦異，以故亦多劃分。故中央與地方收支，普通與特別收支預算，自應分別開列，以資醒目。

至預算科目之分類，可因採用標準之不同而異。但其主要之方法，不過兩種：

一爲縱分法。卽就行政系統，以其最高上級機關所主管之收支預算爲一類。亦卽機關

別分類，如收入則可分爲財政部收入，交通部收入，司法部收入等等。支出亦可就最高主管機關，分爲數種支出。二爲橫分法。則就收支之性質而分類，初不論機關爲何。此種橫分法，常因各人分類所定之標準不同而異。例如收入則可分爲租稅收入，規費收入等等。亦可分爲強制收入，價格收入。支出則可分爲對人費，對物費等等。亦可分爲恆久經費，議定經費等等。或如我國預算法所定之政權行使費用，治權行政費用等等。雖名稱不一，性質亦有參差，然其爲就收支之性質而分類一點則同。

上述兩法，縱分法表示收支之來源與去路。橫分法表示收支之性質與用途。殆皆爲預算中所須說明者。故今世各國，莫不兼採并取。使兩種內容，同時顯示，故名混合法。

尤有進者，預算之分科，必須一致。前已論及。而計政機關，規定科目名稱，務宜審慎周詳。其名稱之意義，必須清晰，限界顯然，且須能概括各種行政之普遍情形，而必須與政府會計科目一致，尤爲自明之理。

預算編製，已如前述。至預算包括之時期，即會計年度問題，自亦爲編製預算之前提。於

述及預算議定之先。茲先論之如後。

上編 第二章 預算之編制

第三章 會計年度與出納整理期間

(一) 會計年度

會計年度者，乃預算所包括之有效期間，亦政府會計收支所由起訖也。蓋國家壽命無限，財政事務日日進行。倘無一定期間，辦理結束，則新陳累積，茫無頭緒，財政狀況，無法表明。故須有一定之時期，結束收支，以表示此時期內財務行政之成績。且倘無會計年度，則預算無從編製，財政亦無法監督。故會計年度之設立，在歲計與財政上均屬必要也。

會計年度乃歲計及財政便宜上規定之期間。故年度云者，自與普通所謂曆年之長短與起訖，無必需一致之必要。就期間之長短言，各國有用數月制者，亦有與曆年長短相同者。亦有二年以上者。法國在昔曾用每月預算制。英美各國則採一年制。其他小國亦有採二年以上制度者。如戰前德國聯邦中巴威倫採二年制。曷仙布蘭地諸邦採三年制。大抵每月預算制，皆以政況紊亂，財政不能深長籌劃，僅為一時權宜，非經常之計。採數年制者，大抵皆係

小國收支簡略，無庸年年結束。近世列強，則皆採用一年制，然數年制亦自有其理由。

(一) 預算數年，始一編製，則行政機關，可以免歲歲編製之繁，議會亦可免歲歲討論，於時間經濟，皆有裨益。預算既為國家行政之手段，而非行政之本身，則政府正可以節約之時間物力，用之於有用之事業。

(二) 且行政貴能運用自如，牽制愈多，則效率愈減。倘年年預算變更，則難樹立久遠之計劃。例如橫互數年之事業，其預算不能一次議定，則經費支配，不能伸縮，互相調劑，以致不發生踟躕情形，即誘致浪費，事業成功，較為困難。

(三) 且近世經費，逐漸膨脹。預算數年編制一次，自較每年一次者，其膨脹之速度為緩。國民負擔，無形減輕。

然反駁之者則謂：

(一) 預算數年編製一次，則其內容自較一年為倍蓰。所謂節約時間勞力之說，寧非空論？

(二)行政愈能自由，則違法之機會愈多，而惡政爲患，尤烈於行政呆板。且會計年度一年，亦非可致行政之呆板。橫互數年之事業，其預算本可一次議定，而爲繼續經費。故數年制與行政活潑，初無因果之關係。

(三)膨脹遲緩，未必卽於國民經濟有利。苟國民擔稅能力，足以擔負，則膨脹亦不爲害。倘恐經費膨脹，而採數年制，致國家行政職能，不能因勢增加，豈非因噎廢食。

綜上理由，數年制說，未爲合理。故近世各國，除蘇俄行六月制外，莫不採一年制。良以(一)會計年度較短，則未來之變化較稀，縱預算未能精確，與事實出入亦不致甚劇，預計之收支，較可準確。

(二)預算每年編制，則決算亦必每年編造。事前事後之監督，較可嚴密。違法行爲，發見較早。政府自多戒心，則無形中可預爲防止。

(三)且近世社會進步，一日千里。政治設施，因時不同。預算時期較長，則糾正原有計劃，較爲困難。且經濟情形一旦變化，預算收支必難適合，而財政秩序必至紊亂。

綜上理由，故一年制乃爲定論。至會計年度起訖時期，本不必與曆年一致。然其規定必須契合一國之情形，第一必爲收入多而支出少之時。良以財政以收支適合爲原則。年度終了，則國庫之結餘必極稀少。倘年度開始，而收入稀少，則政府爲應付支出，不得不發行短期庫券，或借入款項。兩者皆須支付手續費或利息，徒使人民負擔，無益增加。第二必須與預算議定期相連貫。蓋預算貴乎合時，倘預算實行之時，與議定之時，相距過遠，則預計之事實，每至變化。預算之正確，遂不可期。因之追加預算，變更稅率，遂難於避免。反之若會計年度開始在審議之中，則新預算未能議定，勢不得不用假預算，不特議會審議手續支離，而本預算名實，亦未能相符。

然各國財政及經濟情形既異，議會會期之規定復不相同。故雖遵守上項原則，而起訖時期，不必一致。大約法比荷奧及南美諸國，採曆年制，以正月元旦爲開始期。英德日丹麥以四月一日爲開始時期。美意西葡那威及我國以七月一日爲開始期。此則在於各國情形不同之故也。就金融季節言之，則仲春土地之產品，絲茶之屬旺盛，秋季則農產收穫，至夏與冬

則交易鬆懈，產業沖淡。故財政如以貨物稅為主，則自以春季為宜。如以土地稅為主，則自以秋季為宜。蓋此時為交易旺盛之時。若以所得稅為主，則需在工商業結賬期後，俾納稅能力易於調查。人民資金，亦最為充裕。凡此所論，皆其大較，必須詳考深究，方得明其底蘊也。

會計年度雖規定起訖期間。然財政收支，川流不息，則所屬年度如何決定。就常理言，會計年度開始期，如為七月一日，則凡一日以前之實際收支，自應歸入上年度；一日以後之實際收支，歸入本年度，是為現金制（Cash method）其說不無理由。然就法理論，則政府權利義務之發生，倘在七月一日以前，則雖在一日以後收支，亦應屬於上年度。蓋此種收支本為上年度之債權與債務，乃執行上年度預算，非可以歸入本年度者也。是為遞延制（Accrued method）故於決定所屬年度之際，尚須一考其權義發生之期日。收入之所屬年度可依以下原則決定之。

- (一) 納期有規定者，以規定之末日定之。
- (二) 納期無規定者，以現金收納日定之。

(三)須發通知書者，以發通知書日定之。

蓋稅款之徵獲，與現金之納入不同。稅款一經徵獲，則納稅人即發生必須繳納之義務。雖現金之納入，或在以後，然稅款之收入，實在徵獲之日。故徵獲在七月一日以前，則收入自應屬於上年度也。

支出之年度，可依下列標準決定之。

(一)支出期有規定者，以規定之始日定之。如公債本息規定在七月一日以前者，則屬於上年度是。

(二)支出原因發生日在上年度者，應屬於上年度。如官吏俸薪則以服務期決定是也。

(三)須決定之支出，以決定之日定之。如須經批准之支出，則批准日在上年度則歸之上年度是。

(四)締結契約之支出，以契約訂定日定之。契約連互數年者，得視其債務完成之程度劃分之。

(五)其他以發出支付通知書日定之。

以上兩種制度，即現金制與遞延制，各有優劣。遞延制固足以表示預算施行之正確結果。然政府預算與私人營業損益之計算不同。私人營業為計算正確之損益，故凡應收應付，應加整理。而政府則無庸多此一番手續。蓋其結果，毫無重大意義也。即就表示預算之施行結果言，則上年度遞延數目，與本年度遞延數目，恰可抵銷。且年度終了，未結款項，為數極微。例如法國一八八三至一八八五年未結賬，僅占總額百分之二·五左右，實不足影響全體之概況。故採現金制大體已無出入，其說亦不無若干理由。

(二)出納整理期間

然若採遞延制，則其整理未結收支款項，倘無相當期間，以為限制，則不特使行政遲緩，且事實上未能迅速辦結者，將牽延累積，永無了結之日。所謂會計年度，將有名無實。故行遞延制者，自不得不規定一相當期間，以為整理之限制。過此期間，一切收支，仍須歸入下年度。

計算此即會計出納整理期間是也。

整理期間之長短，關係於決算之編製者綦要。因整理一日不完竣，決算即一日不能編造。倘決算之編造過遲，則及提出議會之時，執行預算之行政負責人，或已更換。而議會又以其久成陳迹，故縱有違法事實，亦易惰於追求。或且證據湮沒，搜求不易。因之預算之事後監督，遂不能充分。而官吏有見於此，難免無怠惰僥倖之心。例如應令完納之稅款，而不嚴行追比之類。及至決算編成，雖或發見，然公款出納之免除時效，已經完成。例如法國決算，有延至十數年以後，始行編送議會者。而法國公款收支規定經過五年，則免除時效完成，其權利義務，已經消滅。政府應付之款項，既無給支之義務。人民應納之租稅，政府亦無再行強制徵收之權利。故出納整理期間，自以愈短愈佳。一方促行政效率之增加，他方使決算之編造迅速，議會監督藉資有效。

至各國規定之實例，則久暫不同。除英國行現金制，不設整理期間外，法國在昔可以無限延長。至一八八九年始規定至遲十六個月結束。比利時為十個月，日本為八個月。我國情

歲計制度論

形俟後再述。

第四章 預算之審議

(一) 預算審議機關

預算編製完竣，遂以全體閣員與行政元首之同意，提供於立法機關，請求援助。因國家收入，乃取諸人民，故必須取得人民之許可，始能徵課。蓋預算之起源，實即政府為要求人民許可賦課租稅，而提供之請求書，且預算為國家收支所根據之法案，必須經民意機關之許可，始有法律效力。故預算之審議機關，自應為立法機關，即通常之國會。

預算審議雖屬於立法機關，其審議方法則應分為審查與討論兩步驟，自不待言。於此乃生一問題。即預算之審查權利應屬諸一切議員，抑應僅屬一部議員。以常理言，則議員均代表一部人民，則其對預算審查之權利，應各相等。然預算乃為一專門事務，議員之學識，未必相同。倘全體議員，皆有審查之權利，不特衆口紛紜，莫衷一是。甚或積非勝是，見解誤歧，亦所不免。是故各國現制，皆用一部議員審查制，而以其審查意見，報告於全體會議，聽候批評。

最終宜付表決。惟英國則採全體審查制。然事實上親任審查者，則僅爲議會中耆宿，學識經驗均豐富者。至於普通議員，鮮肯發表意見。以故審查意見，仍爲一部議員之意見。所謂全體審查制者，徒具其名。此則英國人民政治修養與道德，有以臻此，非他國所能仿效者也。

除每個議員之審查權外，尙有在朝在野黨之審查權問題。蓋議會政治國家，其內閣乃由在朝黨即多數黨所組成。預算雖以通過爲原則，然如以政府預算交付在朝黨審查，則自必迴護政府。其審查結果，或是不正確。以故審查委員產生之法，遂成問題。普通產生之法，一爲選舉，二爲推定。欲使在野黨與在朝黨有相當比例之機會，則無論選舉推定，均須規定其數額比例。美國審查經費委員，以三與二之比分配於多數與少數黨。故在朝黨之勢力，常較在野黨爲大。雖預算通過之阻力較少，審查意見不免偏畸於政府一方。然預算不得爲政爭之工具，故在野黨權力不宜過大。

至審查時期之久暫，則與預算審議之時期有關。審查時期過長，則議會全體議員不能從容討議。故各國多有規定，如日本規定至遲三星期審查，即須結束是也。

各國審查機關，有分爲支出預算審查機關與收入預算審查機關。上下兩院，各別設立。英雖行全體審查制，然當審查進行之時，議會即先後改組爲兩審查機關。前者稱爲制用委員會（Committee of supply），後者稱徵募委員會（Committee of Ways and Means）。美國前者稱經費委員會（Committee on Appropriations），後者名稱與英相同，各別擔負討論收支之責。法國則稱爲預算委員會，其各別詳情俟後再述。

（一）預算審議之權利與範圍

議會通常有上下兩院，而上下兩院，各設預算審議機關，既不能同時審議，則先後之次序，與各個權利如何，乃成問題。各國現制有二：一爲下院先議，有超越權利一則恰反。前者爲英國。後者爲德國。英國預算，先送下院審議，決定後再送上院。無論上院在議會閉會前，能否同意，倘下院認爲無異議，預算即作爲通過。故下院有絕對決定之權。德國預算，則先送上院審議，後移送下院。下院不能同意，則由總統交人民複決，再交下議院復議。如下院仍不同意

時，可再交人民複決，或逕自公布，作為定案。故英制下院有先議權及對預算之修正權，而上院則無之。德制則上院有先議權，至修正權則上下兩院皆有之。美國法國，則上下兩院皆有修正權。唯先議權則屬諸下院。良以兩院既不能同時審議，則必有一院先議，無寧以之屬於與人民利害較切之下院。且上院與政府關係較近，預算之通過較易，如下院能儘量修正其錯誤，故議會倘分上下兩院，則自以先議權與修正權屬諸下院為宜。

所謂修正權者，即對預算增加或減少之權利也。議會監督財政，核減預算，其權固極正當。然議會能否提議增加預算，殆亦為一可注意之問題。議會為民意機關，對於政府政策，認為不當者，自可改正。故擴張政治設施，增加預算，似應為議會固有之權利。然此種權利實施之對象，實為政府所提供之材料。預算既為政府編製，則凡預算以外之材料，皆超乎議會權力之外。即議會本身，無權添設預算。良以立法機關為監督行政機關，舉凡行政事務（即增加預算）未便代庖。且政府之政策，如有未當，則儘可提出不信任案，以推覆內閣。如議會自行樹立政策，並編製其預算，無論其職能，已不相埒，且倘有錯誤，孰能糾正。勢必如美國一九

二一年前情形，經費膨大無已，故所謂議會修正權者，應僅限於核減一方。惟各國法律，規定不一。有規定議會有增加預算權，實際上議會亦會行使其權利者，如一九二一年前美國及法國與大利是。有雖規定有權利，然議會以不行使爲習慣者，如意瑞比及一九二一年後之美國是。美國當一九二一年改革後，爲第一次審查預算時，衆議院經費委員會主席宣稱：謂在諸同仁準備審查此預算法案，吾人保留以下權利，即核減而不增加，蓋鑒於過去之竄取而言也。至法律禁止者，則爲英國。其下院議事規則第六六條，規定除皇帝陛下外，任何經費支出或增加之提議，議會均不接受。蓋借此可免不負責之提議，而生流弊。

故議會審議權，應爲核減權。然核減權行使之範圍，應包括預算全部，抑應僅及一部。即政府每年度提出預算案，議會應全部加以審議乎？抑僅審議其一部，而以其他部分依照以前年度之決議，聽政府廢續辦理乎？主張全部審議者，以爲預算倘全部須議會議定，則議會可充分使政府服從議會之意志。否則議會對預算不爲議定，政府之收支皆須停止，政府事務即不能進行。且預算爲法律，不經立法機關議決，即無效力。然其說實無理由。何則，就收入

言之：

(一) 稅法與預算不同。稅法爲租稅徵收之法律，其效力不與會計年度相終始。而預算則爲收入數額之法案，其數額縱不得議會同意，然租稅徵收，仍可照常進行。倘不通過預算，而併稅法亦失其效，則稅法本身之法律性質，已經消失，而與法理不合。

(二) 稅法須有永久性質。財政學家言，新稅爲惡稅。倘租稅時常變更，則致財政軼出常軌。

(三) 卽就監督政府而論，倘財務支出，能加統制，更無須對收入爲年年之審議。且欲使政府屈服，而不惜使收支停頓，政務中斷，抑絕非議會監督之本旨。

就支出言則：

(一) 支出之一部，其性質固定，無庸年年修改。例如公債本息之償還，終身官吏之俸金等等。倘須年年變動，則影響政府之信用，減輕官吏久任之心。

(二) 且經費有賡續數年者，其總額一經議定，卽無庸年年復行審議；既省無益之手續，

復不致礙及事業之進行。

綜此數因，故除法比外，各國咸採一部議定制。即僅對收支之一部，加以審議。其餘各部，則作爲定案，不再變更。就支出言，則英國王室費、公債本息、養老撫卹金、司法費、外交官俸等，皆爲恆久經費，不再變更。其他各國，亦大略相同。就收入言，除美日等國，對於收入法案，全不審議外，英國亦僅變更所得、茶兩稅。因此爲直接間接稅收之二大主幹，且爲平衡收支之方法，其稅率年年變更故也。

(二) 預算審議之方法

議會對預算審議之權利，及其範圍，既如前述。至其議定之方法，則有兩種：一爲總額議定制。(Vote en bloc) 一爲分科議定制。(Vote on Chapters) 前者乃對預算之總額議定。後者乃對預算之內容，分別科目，一一議定。全部議定，雖手續簡單，然對其內容，未能詳細討論。唯法國於拿破崙第三執政時行之。近世各國，皆分科議定，蓋有三種理由：

(一)爲憲法上之理由。良以各國憲法，皆規定議會有監督財政收支之權。分科議定，庶可明晰收支之詳情，使監督職能，確切有效。

(二)爲政治上之理由。蓋唯分科議定，始能對政治設施之具體情形，一覽無遺。

(三)爲會計上之理由。原預算議定，乃議會對某種支出用途與其數額之承諾，則其用途與數額，不與原案相符，即爲違反議會之意志。故必分科議定，始可免籠統之弊。而限止科目不當之流用。

至各國分科之多少，則頗不一致，較少者如英國。約一百七十餘章。一章名爲一票。(Vote)即須表決一次也。較多者，如法國。約一千餘章。因法國行全部議定制，一切收支，均須重行投票表決也。至分科之方法，須視預算支出之性質。性質不同，則須截分，乃所以防止流用也。

會計年度開始，倘在議會閉幕之後。則次年度預算，自可一次議定。然倘會計年度開始，正在審議未終之時，則新本預算，未能成立，勢必先行議定一臨時預算，以爲收支之根據。於

是同一預算，遂須議定兩次。一次爲臨時預算，一次爲本預算。甚或臨時預算經過，而本預算仍未議定，至更須議定多次。前者名一次議定制，後者名多次議定制。多次議定，其弊有二：

(一)破壞預算統一。蓋多次議定，則於本預算之外，復有無數臨時預算。故預算總額，不易明瞭。與前述預算統一原則，未能相合。

(二)減少議會監督，以臨時預算，包含之時期較短，而需用甚亟，以致議會遂怠於苛求。政府如有不正要求，亦易達到目的。

是以苟非事實上不得已，則以一次議定爲優。故議會審議時期，自須加以限制。如日本規定預算審查期間，不得逾三星期。我國預算章程第二十六條亦規定六月十五日以前立法院須以總概算案呈請國民政府公布皆是。英國則規定議會閉幕期，倘預算案業經下院通過，則無論上院意見如何，即作爲通過，而呈請英皇公布施行，名爲橫切制度，(System of Guillotine)亦即防止預算之不能及早議定也。

然尙有一情形足使本預算未能一次議定者，即本預算既經提交議會，而因本預算之

遺漏或因外界情事之變遷，致本預算之估計，顯有不足，行政機關認為有增加預算之必要，遂不得不另行編送追加預算。又或有天災戰禍，情形重大，非另編預算，不足以適應非常狀況者，則行政機關可另編非常預算。

追加預算，與非常預算之別，依斯徒姆（Rene Stourm）於其預算論中解釋，則其支出之用途，業經料及，且編入本預算，然因某種原因，致其估計不足時，則增編之預算，為追加預算。反之，如支出之性質，於編製本預算時，其全部或一部初非料及者，則新編之預算，為非常預算。故追加預算，乃舊預算之擴張。而非非常預算，則新預算之加入。至於收入預算，情形亦同。應付追加與非常預算，除另編收入追加或非常預算外，多以預算中所列準備金充之。故追加非常預算叢生，則國家支出，即行膨大，且破壞預算之完整。故非意外事故及必不可避之理由，追加與非常預算，即應嚴厲禁止。

故知在可能範圍內，預算乃以一次議定為宜。在立法機關，應限制其審議時期。在行政機關，則編製之時，必須高瞻遠矚，而不漠視未來之合理的變化。然倘會計年度開始，恰在議

會審議之時，則無論若何，於年度開始時本預算不能實行，其間如何救濟，茲述於後。

(四) 預算未議定或未成立時之救濟

一八七七年，美國預算以兩院紛爭，未能議定。而美國無橫切制度，預算案必須兩院聯席會議 (Conference Committee) 磋商同意後，始成定案。下院無絕對權利，以是紛爭不決。軍事費新預算，未能成立，舊預算已失效力。其時總統海斯 (Hayes) 遂不得不下令停止軍人薪俸。此則事前無補救辦法規定之弊也。

新預算在會計年度開始時，未能施行，其原因有二：(一) 爲議會以時間或內容關係，致預算未能及期審定。其原因又有二：一爲行政機關，編製預算遲延，未能按期送審，如我國經見之情形。一爲立法機關，因意見紛歧，未能同意。以上乃議會能依法審議，且不爲全部否決之情形。(二) 然尙有其他情形，亦致預算未能及期施行者，則爲因特殊事故，致政府不能提出其預算，或議會未能召集或將預算全部否決之情形。前一情形名爲預算之未議定，蓋議

會猶在繼續審議之中。後者名爲預算不成立，乃預算全部不能存立也。

預算不成立之原因有三：（一）遭遇重大事變，議會不能召集時；（二）議會被解散或被停會時；（三）兩院一致否決預算全部時。

至預算不議定與不成立時，其救濟方法，亦不相同。預算不議定而年度業經開始時，則救濟方法有二：

（一）爲延長前年度預算制。此制西班牙行之。我國現制亦略同。其弊有二：（一）本年度支出情形，與上年度情形，自不相同。如本年度施行前年度預算，則不無扞格不合之虞。非致行政滯澀，即促浪費。（二）預算本爲政治政策之經濟數字解釋，爲政策之所寄。倘使延長舊預算，則新政設施，不能進行。改革進步，必生阻礙。

（二）臨時預算制，即假預算制。假預算者，乃爲應臨時急需，以簡捷之手續，所編制之預算。故假預算之內容，有三條件。即其包含之時期應僅至逆料本預算通過時爲止。第二其提出之內容，以事實上緊急必須者爲限。第三無須細分科目，蓋假預算既爲救濟本預算未通

過前之收支，自無庸作深長之計議。且事實上倘非立需者，則仍應待本預算之審議。否則減少議會之監督。且既爲應緊急之需，倘審慎周詳，緻密釐定，徒耗時間，而失臨時救濟之義。

故救濟臨時收支，同時不礙及政務之改進，自以編制假預算爲佳。編製之法有兩種：一種爲就新預算總額以十二除之，其所得之數爲一個月之假預算。但得連續行至二個月以上。此法法國行之，名爲十二分一預算（*douzieme provisoire*）一種乃就實際情形，估計一短期之預定收支。英國行之，名 *Vote on accounts*。

於編製臨時預算之時，仍有須注意者，即恆久經費，不應改動無論已，即議定經費，倘有已經議會議定者，應從其議定之數額。此節我國公布之預算法中，曾詳事規定。俟於論及我國歲計制度時，再爲論及。

倘遭遇重大事變，致議會不能開會，或已經全部否決時，在此時期，年度開始，則唯有延用舊預算一法。如日本會計法之規定，其與預算未議定之情形，自不相同。蓋除此以外更不能得一合法之根據也。

第五章 預算之執行

預算既經議會通過，乃送交行政首領公布執行。公款之收支，即須以是作為根據。然預算之性質，一方為數字之限定，他方為事先之預測。預測與事實，本不能完全相合。故政府雖有依據執行之責任，然縱有參差，實不足構成行政之違法。此節在收入一方，尤為顯見。良以收入預算，各國多不加審議。因審議結果，毫無用處。租稅收入，乃根據稅法之規定。凡稅法規定應徵收者，不問預算估計數額若干，政府皆須徵收之。反之如依法人民無納稅之規定者，即屬預算收入不足，政府亦無強取豪奪之權利。且即預算無估定，而有預算科目外之收入者，政府亦不得拒絕之。故知預算自預算，收入自收入。預算為估計可能之收入數額，而非必須收入之數額也。

支出預算，自較收入預算為嚴格。除特別情形外，支出預算不得超過。然政府之責任，亦僅止於此。倘支出之數額，較預算為低時，政府自不能強制將預算額，盡行耗去。且有事變突

來，或因不可避免之理由，則雖超越預算，亦得在準備金項下動支。準備金之設立，原即在此。故預算執行之際，收支兩面之變動，皆不可避免。在收入一方其變動情形有二：（一）爲預算收入，未能按時實現。即預估收入之數額，雖非不確。然一時的收入減少，致發生不足情形。（二）爲預算收入估計不確。即就全年度預測，實際發生短少，爲救濟前一種情形，收入既不過爲一時之短少，則僅向人民爲一時之借款，或發行短期國庫券，即足應付。發行短期國庫券，實例有由議會事前規定其最高數額者，亦有不加規定者。其由事前規定者，亦有一次議定，永遠遵行者，亦有每年議定者。英日兩國，皆取後制。因國庫券之發行，本爲救濟收入一時不足之用。倘使政府任意發行，則有增加預算外債務之虞。故對於國庫券償還期限，尤須嚴格規定，庶不致短期之庫券，變爲長期之公債，非法增加人民負擔。英國行現金帳制，會計年度終了，收支即行結束。故決定會計年度終了以前，庫券必須償還。其他各國，則多規定至遲會計出納整理期間以內，庫券必須清償，皆此義也。

至於救濟上述第二種變動，即收入實際減少致不足應付支出之時，則發行庫券，臨時

借款，均無能為力。在此情形，支出不能緊縮，則救濟之法，厥為求收入之實際增加，其法有四：（一）為募集公債。（二）為變賣官產。（三）為創立新稅。（四）為增加舊稅。凡此諸法，關係較大。故非經議會議決，政府依憲法規定，皆無此權利。然在多數國家，議會開會，皆有定時，且無須臨時召集之必要，或因情形緊迫，不容召集，故多有規定政府得先施行，俟求議會之追認。則事前既不能得議會之監督，政府施行之時，必須有絕對必需之情形。

至於支出變動，亦有二種：（一）為預算全體不敷，例如因政務之增加，致一機關預算，總額不足時。（二）為預算中某種支出不足，而他種有餘，絀餘相抵，預算總額，不致超過時。救濟前者情形，則可動支預備金。預備金之設立，乃在於預算議定後，謀支出不敷之補救辦法，避免追加預算之編製。然其動用，倘不嚴定條件，則政府以有準備金之存在，或不免浪費公帑。國家支出與收入不同，乃以嚴格遵守為原則。倘不幸而必須超過，則需有其合法理由。即第一如為預算內之支出，則必須政務確實擴張，或其政事費用，確實增大，如物價增高之類。第二如為預算外之支出，則其支出必須因外界有不可預知之變動。意大利不設追加預算，專

以準備金補救預算不敷，其規定即以準備金分爲預算內與預算外增支兩種。至於我國現制，發生不足情形，準備金可以主管機關之核准動支。其詳細規定，當俟後述。

至於分預算中一部不足，他部有餘時，則其預算總額，既未超過，則彼此移注，自屬可行。此種方法，謂之流用。(Virement) 預算支出之用途，雖爲議會所議定。然其用途之苛細範圍，則應聽之政府之運用。故議定者，僅爲大體。即一章 (vote)。我預算法名爲子案。而一章以下，則可任行政之自由。良以章以下，可以流用，則政府自努力於一節之節省，以備他節之超溢。經費支出，乃可經濟。準備金之數額，即可減少。

流用之種類有二：一爲機關間經費之流用。一爲一機關預算中各項支出之流用。我國現制，預算科目分款、項、節、目、四科。本機關經費爲款，其下爲項目節。故前者即款之流用，後者即項目節之流用也。機關職務，各不相同，以此移彼，則政策之輕重，或即發生動搖。除下級機關，其政務性質，區別極微外，機關間經費流用，自應禁止。現行中央法律，對於各種流用，均無規定。至公布之預算法第五條，則規定第三級以上機關單位經費，不得流用，即此義也。至

項目、節、之流用，在我國情形，則因項與項支出之性質，迥不相同，如第一項爲對人費用，第二項爲事務費用。故彼此挹注，或至經費分配失調，事務進行，或致掣肘。故現行地方法令，對於項之流用，多行禁止。至其他各國，則凡章 (Vote) 以下，多許其互相流用。如英國是也。

尤有言者，議會議定之預算，乃係一會計年度之預算。而行政機關，則係按月執行。其各月份收支之分配，則聽諸行政機關之斷定。名爲月份預算或行政預算。所謂流用云者，非月份之流用，乃全年度總額之流用。比點須加注意者也。

以上所論乃預算議定後預算支出發生較少變動，然預算總額猶能應付之情形。倘遇非常事變致爲公共安全，發生脅迫，須傾全力以應付，因之預算不能遵守時，則政府不特可爲預算外之支出，即預算規定，亦可無須顧及。即超過預算，亦非所惜。此則國家財政緊急處置，亦即根據緊急行爲之規定也。緊急財政處置，非若非常預算，無須經過議會之議決，僅於事後要求議會追認。事前議會不能監督，故此種行爲，須具備三條件：一爲緊急。二爲公共安全。三爲事實不能求議會審議。例如日本憲法第七十條規定爲保持公共之安全，有緊

也。急需用之情形，依內外情勢，政府不能召集帝國議會時，得依敕令，爲財政上之必要處分是也。

預算執行之內容，如收入之徵收，支出之給付，其行政制度，會計方法，應讓之敘述財政出納制度與官廳會計審計之書。茲僅述決算制度。

第六章 決算

(一) 決算之意義

決算者，預算執行結果，而為解除政府責任之根據也。預算與實際收支，既難吻合。倘不有實際收支之計算，則預算是否準確，無由查悉。以後年度預算之編製，將無從依據。而政府財務行政是否合法，又無從證明。立法機關既不能事後監督政府之行爲，行政機關又無法解除其責任。決算編製，遂為要圖。

尤有言者，預算之主要目的，實在政府對財務行政所要求之標準。至決算始以公開財政為主要目標，一國人民真實之負擔，及政府依此負擔所行之政績，始顯然雙方陳列，如天秤之兩端，以待一切人民之衡量，而不僅議會代表，能充分明晰也。故決算非但為財政之成績，抑且為政治之試金石。其內容足以表示現存內閣之政策及能力。在議會政治國家，關係於在朝黨之政治生命者，遙較預算為鉅。

然決算之合法性，則較預算爲大。政府提出預算其用途多寡，法律之拘束較少，政府儘可提出自以爲是之預算，以憑主管編製機關，及立法機關之審定。然決算中之收支，則均經監督機關之審核，尤以支出爲著。一切支出，各國制度，均須經審計機關之核定。事前不經審計機關之允諾，國庫既不得發給款項，事後不經審計機關之審核，其開支卽不能核銷。故編成之決算，除有隱匿未見之弊端外，實已合法。故立法機關對於決算，少有否決之舉。非若預算之可以遭受全部否決，此決算與預算之又一區別也。

(二) 決算之編製審議與公布

決算之編製機關，視各國預算制度而異。凡以預算歸財部編製者，則決算亦歸財部。以預算歸其他機關者，則決算亦歸其他機關。此則預決算關係密接，必須如此也。唯英國國庫制度，極盡美善。其中央現金收支，每星期均有公告，於報紙上發表。每季則匯其總額，刊印報告。年度一經結束，則決算大體卽可了然。其編製之迅速準確，非他國財務行政制度不盡完

美者，所可追擬也。

決算編製之時期，須不與會計年度之經過相距過遠。良以決算遲遲不能編製，則政府如有違法收支，於此時期，即能設法挪移隱匿，而提出過遲，則議會亦以其事經既久，惰於苛求。然編製時期，亦不可過於侷促。蓋在會計年度終了之後，收支尙未能完全結束，其應收應付之款，日後是否實際發生，尙不可知。故必待出納整理期間經過後，始能確定。行現金制如英國者，則決算之收支，尙須於會計年度終結後，稍事整理。至行遞延制，則更須於出納整理期間以後，始能着手也。

決算編製之方法，乃依據月份計算書及出納整理期間內之收支預算之執行。有以月份爲一時期者，一月份之收支實計，各機關應編製月份收支計算書類，送交主管機關及審計機關審核。各月份計算數總額之和，再加出納整理期間內經整理之收支總額，即爲一年度之收支實計，亦即決算數。於此決算數外，決算書中更須列入原預算及出納整理期內未能整理完竣之應收應付數額，以資比較。並說明預算執行之實在情形。預算書雖已須列明

以前年度之實際收支數額，然其目的，不過爲說明預算之根據。各機關編制分預算，即無須更列以前決算數額，非若決算，必須列明預算數額，以資比較也。

決算之編製，乃爲取得議會之承諾。倘提出之時期漫無規定，則牽延既久，難免減輕議會之監督。故其提出日期，必須有法律之限定。按照英國決算以六月底開始編製，其提出時期，則爲第二年一二月間議會開會之時，我國現制，亦規定最遲第二年四月底必須由審計部審查後，呈請國民政府轉交主計處彙編，於五月底呈請公布。雖事實上未能剋期辦理，然法律規定，則與英國之期限略同。日本無明文規定，然依慣例，多在年度經過後，一年十個月至十一個月左右。其最遲者，莫如法國。決算通常在四五年後，始能提出。在昔年有在十數年後，始行提出者，不足取也。

預算之審議機關爲議會，則決算之審議機關自亦應爲議會，固無論已。良以預算求得人民之承諾，以爲行政之根據。決算亦必取得人民之承認，以解除其責任。各國決算審議機關，多於議會中組織決算審查委員會。如英國有公帳委會（Committee of public acco-

員十五人，其主席必為在野黨人。其他各國制度，亦屬相同。獨我國以立法機關之監察權彈劾權，劃歸監察院。故決算之最終審議權，仍屬諸監察院所屬之審計部。此則政制不同，所以致此。

決算經審議機關認為合法，則政府之責任，即行解除。良以決算提出立法機關之前，各國均尚以之交審計機關審核。於審議決算之時，審計長官亦出席說明其意見。故決算之非法性較少。然倘議會發見財務行政上之違法失職，究應如何處理，實為一有興味之問題。考各國現制，決算中無論有無違法，均以可決為慣例。僅請求政府，對於非法行為之負責人，加以警告（如英國制）或闡明政府之不當，以為以後施行之注意（如日本制）而已。此雖以各國收支程序，監督嚴格。非法貪污，發生極難。實亦以事後監督，收效甚難。且如發見重大情節，則議會可對政府提出不信任案。司法機關，可對非法行為人，提出檢舉，以資補救也。

決算經立法機關審議，認為適法，轉交政府公布，則政府官吏之責任，似應解除。然決算內容繁密，議會審查討論之時間，固極短少，有無不當，何能輕易發見。倘決算公布，即無覆查

權利，則一旦事後發見重大非法失職情形，何以處理。以故各國法律，有規定一定時期以內，如發見重大非法行為，其決算書仍得重行審查。如我國現行審計法第十八條所規定者是也。

下編 各國歲計制度

第一章 英國歲計制度

世界各國歲計制度，其運用優美且特質甚多者，厥爲英美兩國。歲計制度其程序皆互相連貫。爲求一整然概念起見，故於討議理論之時，皆未徵引。而以之彙爲一編，以資清晰。於本章先述英國制度，而於以後再述美國制度，更以我國制度殿焉。

英國編製預算機關爲財政部。於敘述其編製程序之先，實有一述財政部組織之必要。英國財政部長官有三：一爲總裁，名首席大臣。(The first lord) 乃國務總理自兼。一爲財政部長，名第二大臣。(The second lord 或 The Chancellor of Exchequer) 三爲輔理大臣。(junior lords) 約三至五人，乃出席議會負協助說明責任。事實上負責者爲財長。下有次長三。卽政務次長 (Parliamentary Secretary) 財務次長 (Financial Secretary) 及常務次長 (Permanent Secretary) 是也。財政部下屬財務司 (Department of Finan-

ce) 經費司 (Dpt. of Supply Services) 人事司 (Dpt. of Establishment) 內地稅局 (Board of Commissioners of Inland Revenue) 關稅貨物稅局 (Board of Commissioners of Customs and Excises) 支付局 (Pay Office) 及其他須算之編製屬財務司。

[英國財政部組織之特質有二：一為其總裁乃由首相自兼，以故財政部在內閣之地位自較優越。財政部對財務上意見，自能使他部接受。第二則財政部與其他各部之關係較為密切。此點亦為財部編製審查預算而能切中肯綮之原因。英國除陸海軍兩部自有財務秘書外，其他各部財務行政部分，皆與財政部相關甚切。對於各部財務事務，財政部與之時相磋商，如經費之節約等問題，亦為財政部一方所注意促進之點。遇重大問題，則財部可召集會議，以討論之。此會議名為部務會議。 (Departmental and Interdepartmental Committees of Investigation) 此會議之價值，厥在能使各部依據財政部之意見，處理財務，並執行預算及有關於預算之事務。蓋必須得各部官吏之合意，然後始能對於細瑣事務，皆能

達到。然後以後年度之預算各部，始能依據會議之結果而編製。藉以減少財政部審核彙編總預算時之困難。此種會議，雖非為純然之預算會議，然預算之編製，實即為此種會議之結果。故各部預算雖為各自編製，然即謂為財部與各部同意之結果，亦未始不可。此楊氏於其英國預算制度中之言也。（H. Young, *The System of National Finance.*）

英國預算編制時期及程序如次。於每年一月一日財政部對各機關發出催編次年度預算之通知書。此通知書包括兩種文件：第一為通知本年財力請求各機關樽節籌劃。第二通知次年度預算不得以本年度預算為出發點。第二通知之意乃在防止各機關以次年度應增加之經費加以本年度預算即作為次年度預算內容。此種辦法為一極簡便之方法，亦即一極浪費之辦法，故通知預加防止。

通知書發出後，各機關即秉承閣議決定之次年度施政方針，進行編製初級預算。至遲於次年一月十三日前，交至財政部。倘及時不及辦理完竣，亦須將概數先行通知。財政部接到初級預算，即開始審查。緣財部與各機關平時往來討議既密，故對於各機關情形，已極熟

悉。審查之困難，因之較少。其審查預算之預算員 (Estimates Clerks) 自能就平時觀察各點及其他資料，加以審查，呈請部長決定後，重與各該機關商洽，取得其同意。如各該機關不能同意，則財政部有最終決定之權。決定之後，即成定案。由財部彙總編成，提交閣議通過。

唯以上所述乃普通內政機關 (Civil Services) 至陸海軍預算，乃由首相召集會議，宣示方針，由各該部編成初步預算，交各部內之財務主管部分。此部分海軍部為會計長 (Accountant General)，陸軍部為財政監督官 (Directors of Finance)，批評研究後，再報告於首相。首相決定其一章 (Vote) 之總數後，即通知財部其概數。財部有批評之權，然最終決定乃在首相。及閣議通過後，乃令陸海軍各部編製正式預算，交由財政部彙編。

至於收入預算，則由財政部所屬內地稅局及關稅貨物稅局之統計司編製，交由財部彙合。其預計之數額常甚準確，財政部大致以不修改為原則。

除軍事費外，議定經費中以內政機關為主體。然財部既能以平時觀察得其利弊，故審核之時常能切中肯綮。英國預算在議會中改變之程度亦甚少，故預算一經編成，而人民之

負擔，支出之數額及當否，實已決定矣。故財政部於編製預算上，極爲重要。然財部於平時既能與各機關聯絡，故預算之經濟，大抵較能達到。然軍事機關則皆自有其獨立之財務官吏，平時又不與財部商議，預算初步決定之權，又操諸首相，故不當擴張，或不經濟之點，恐即難免。以故議會中折衝最烈者，亦爲軍事預算。陸海軍各部財務官吏，雖亦有批評建議之權，然其主管長官，依法不受其拘束，故其批評建議，效果如何，並無保障。此則英國軍事預算之性質，與普通預算不同者也。

至上下兩院之預算，則由兩院自行編製，由議長交付首相，亦即財政總裁，不須經財政部之修改，以其數額較少，不甚重要。

英國預算書分科方法，則以經費來源分爲既定經費 (Consolidated Fund) 與議定經費 (Supply Service) 兩種。既定經費包括王室費、獨立官吏俸金、公債本息等各項有固定法案之支出。議定費則爲每年議定者，包括陸海空軍政務費、關稅及內地稅務徵收費、郵局費等七部。每部稱爲一分預算 (Estimate)。每分預算內分類 (Class)。政務費現行

法分爲八類。卽：

- 一 公共建設與建築
- 二 各部俸給與費用
- 三 法律與司法
- 四 教育科學與文藝
- 五 外交與殖民地事務
- 六 贍養費及什項
- 七 健康及勞工
- 八 其他

一九二六年復議定新法，尙未實行，茲不贅及。類以下分章 (votes) 計一百七十章左右。大約每章爲一機關之預算。章以下分款 (Appropriation subheads) 目 (Classified by Objects) 節 (Details) 則爲人事事務諸費焉。惟每節所包括者爲各項費用支出之

詳細情形，如某官俸若干之類，皆另具表格，附於預算書之內，為財政部審核預算之根據。至送交議會之總預算書，則此項附表，均不併送。

此即英國總預算書編成之大略情形也。

英國議會，雖在二月間開會，而會計年度則於四月一日即行開始，故本預算常不能剋期施行。每年均須編製臨時預算。惟英國收入每年變更稅率者僅所得稅茶稅等，而所得稅則於每年一月一日開始分期徵收，故預算遲延議定，對於收入，尚無重要影響。

英國會計年度以三月底截止。英制對於財政收支乃行現金帳制（Cash account system），故對於應收未收應付未付款項，不設整理期間。其會計結算之詳細情形，可分收支兩點言之。

英國會計決算帳目，分為兩種：一種為財務帳（Finance account），實即國庫帳。一種為準支帳（Appropriation Account），則為歲出之決算帳。英國財政收入以貨物稅及所得稅為二大主幹。貨物稅則各月收入數額平均，所得稅則分一六兩月徵收。且英國稅收，注

重行政效率，以徵收迅速為標準。故在年度結束，滯納稅款，為數較少。以故英國對於歲入，乃採絕對之現金制。即當每年三月三十一日下午四句鐘既鳴，英蘭銀行之財務帳，即告結束。此時自有應收未收之滯納稅款，及各地稅務機關雖經徵收，然尙未報解之稅款。此諸稅款，均歸入次年度辦理。僅有一種情形，可以延結者。即本年度徵收稅款，下年度議定廢止者，則其未收稅款，仍歸入本年度計算。

至於歲出結算，則英國各機關經費均由財長以款項撥入支付局帳。而各機關支出款項時，核發支付飭書，授與債權人，令其向支付局具領。故財部長之財務帳結算時，即以業經撥付支付局之數額為準。凡業經撥付之款項，無論已否支出，皆作為支出。良以財務帳僅表示一年來國庫之收支。至編製支出決算所依據者則為準支帳。支付局長於三月三十一日午後四時在英蘭銀行之帳上結餘加其手存現金。即各機關預算內應准動支而尙未支出之款。然實際上能支出若干，於是時尙難決定。對於此種情形，英國亦設一類似整理限制之猶豫時間，即基於此項預算內准予動支之款，各機關所發之支付飭書，統限於年度終了後

三個月內赴英蘭銀行具領。卽至遲在六月三十日前必須領訖。如及期不赴銀行具領，支付飭書卽失時效，由各機關另發新飭書在下半年度預算內列支。蓋自六月底以後卽須編制決算也。

英國總預算書僅十數頁之小冊不爲說明。其內容全恃財長在議會之演說。另附各「類」預算表格亦皆爲小冊。其提出於下院之程序如左：

(一) 英皇致開會辭。

(二) 財部長申述次年度預算之簡單理由。

(三) 議會答謝英皇致辭卽宣告閉幕。

(四) 議長離席全院改組爲制用委員會。

(五) 由財政部財務次長申述內政各費預算之理由，由海陸軍部長各申述軍事預算理由。

(六) 由制用委員會審查討論。此時發言者多爲學識資望較著之議員。其他議員皆屏

息靜聆其辯論。分爲海空軍預算，陸軍預算，政務費預算，財務徵收費預算四種。每種審查時期不得逾四次會。

(七)恢復全院會議，就制用委會審查意見分章討論之。

(八)分章議決，共約一百七十章左右。

(九)全院改組爲財源委員會。議會其他議案甚多，倘不規定一定日期，則恐無暇審議。以故依法律規定，每星期四日爲制用委會會期。然支出預算亦恆於八月間始能全部通過，及是始能改組爲財源委會。

(十)財長說明財政方針。如議員有質問時，財長可以表示其意見。在制用委會，財長無表示建議之權。然在財源委會中，財長之經驗比較議會爲優，故對於如何取得財源之方法，財長儘可答辯議會之誤解，而建議其本人之意見。

(十一)收入預算以極短之時間通過，遂轉交參議院審議通過後，呈由英皇公布。在議會中，預算如何審議，有須聲述者數端：第一爲兩院審議先後次序問題。第二爲審

核之範圍。第三爲預算審議中議會變更之權利及實際變更之程度。第四爲臨時預算及非常預算之審議四點。

英國議會議決預算之權，遠在近代議會成立之先。當十三世紀英皇約翰（King John）簽定大憲章，即有「不經高級教士及諸侯所組之議會通過，徵課租稅爲無效」之規定。其在雷尼米德（Runnymede）之誓約亦謂無總評議會之允許，政府不得賦課任何租稅。總評議會即後來之議會。一六八八年人權宣言（Bill of Rights）亦謂無議會同意，人民不得被迫繳納任何供獻、債款、捐助，或租稅。是議會監督收入之權，早經確立。下院爲人民所選之議會，則對財政監督之優越權利，自爲應有之義。一六七八年下院議決「一切供給，爲下院獨有之供獻，則審議此諸種供獻之次序，自應先在下院開始。且限制其數額，指定其用途，乃爲下院獨有之權。上院不得變更之。」自此議案成立後，兩院尙無衝突。及一八六〇年，兩院對審議修改權利，發生衝突。經格拉斯頓（Gladstone）調解後，下院議決「凡通過租稅，並限制租稅，乃爲下院獨享之權，上院不得享有。」又「上院即或否決租稅，但亦有干

涉之嫌。』爲防止上院不當權力之行使，下院應確定此權不可污辱。』以上議案，迄未經上院承認。以故在一九〇九年，上院遂將預算否決，雙方復行決裂。是年政府乃解散議會，重行選舉，結果政府勝利。上院不得不將預算可決。及一九一一年，議會法改訂，乃規定『凡下院通過之預算案，至遲須於議會閉會前一個月以前送交上院審議。倘上院在閉會前不照原案通過，除下院自願撤回修正者外，則預算案即視爲通過。呈請皇帝核准。』自是下院遂爲先議機關，上院且無否決權利。(Veto) 在議會閉幕前，上院必須通過，亦即所謂橫斷制度 (System of Guillotine) 者是也。

故英國預算先送下院審議，通常總須在七八月間始能送交上院。至八月中旬，始能公布。下院對預算之審議權，亦僅限於議定經費 (Supply Service Fund) 卽分爲七部分預算 (Estimates) 已見前述。至於固定經費，則爲恆久性質，議會雖有隨時變更之權，但依慣例，以不加變動爲原則。至於歲入則除茶所得稅外，議會對於其他收入之估計，亦不加以審議。此卽英國議會對於預算審議之範圍也。

於此尤有須加注意者，即所謂議會核議之經費，亦非一機關經費總額，實乃一機關經費總額減去一部零星收入之純額。良以除徵收機關有鉅額稅收，皆須歸入普通基金外，其他機關亦常有零星款項之收入，此種收入，多係規費性質。依財政原則，實均應繳入國庫。然以簡便起見，英國向例均許其以此項收入留存本機關，以備不時之需。依一八九一年會計條例（Public Account and Charges Act.）之規定，各機關遂得將此項收入坐支抵解，無須繳入國庫，名爲補助費（Appropriation in Aid）。然編製預算之時，則必須先將經費總額全數估定，再估計次年度之補助費收入，兩相抵銷後，其淨額卽爲要求議會核准之數額。議會對前項補助費之數額，不再審議。

此種制度，雖其數額較少，且實際仍有機關依舊將補助費逕解國庫者，故對於議會監察之權，影響甚少。但其爲原則上之錯誤，自不待言。蓋英國收入，均需歸入普通基金（Consolidated Fund）記入財長財務帳上。因必需統一收支，始可言財政監督。故此種補助費制之存在，殊足以破壞制度之精神。以故一般財政學者如維洛畢氏，皆有及早取消之議。

其次則爲議會對預算增加減少之權。議會增加預算之不當，前經論及。蓋議定之權利，僅限於對預算之變更，自不應於預算外添加意見。英國即嚴格禁止議員或行政官吏提議增加。在制用委會席上，行政官吏僅有陳說之義務，不得答辯。此乃源於下院議事法第六六條規定『除朝廷外，議會不接受任何人提議支出新經費或增加舊有經費。無論此種款項係在普通基金內列支，抑在不須經議會議定之經費內列支。』此項規定，自極賢明。因爲維持預算完整起見，預算提出應以屬諸一人或一機關如英之內閣。此點觀後述美國總統與官吏之爭，尤足徵信。

然事實上議會對於預算所能審議之部分亦甚僅。此則原於時間問題。蓋當議會開會之時，各項議案，紛至沓來，預算審議之時間極少。預算審查期間，依議事規則之規定，不過二十日。而內容則一百數十章。故實際上討論者，僅一小部分。即討論之着重點，亦多在於政策，而不在于預算數字。故預算經過議會審議後，其變更之程度甚少，以是一般乃以爲議會審議，對於預算之經濟，收效甚微。故一九一二年，議會乃設立預算常務委員會（Standing

Committee on Estimates) 一九一七年改爲公共經費委員會 (Selected Committee on National Expenditure) 然僅有報告簽註之權，並不能更改預算，以故爲用甚微。而就英國制度，財部與各部之聯絡，對於預算經濟，雖能促進。然各機關財務官吏，對其主管長官亦僅有建議之權。倘遇浪費之財長，則編製預算，不爲緊縮，公帑浪費，遂不可遏止。此則英制成敗之關鍵，胥在於財長之是否經濟也。

英國議會開會時，以議案甚多之故，預算須遲至八月中旬，始能議定。故四月一日，年度開始時，至八月間之收支，必須另造臨時預算 (Vote on Account) 編製議定之法，大略與本預算同。惟軍事機關，則無須編製。因海空軍預算，其各章可以流用。以故議會常於年度開始前，先行議定一章，其數額足以維持至八月左右。於是海空軍部，乃得以此一章，應付其支出。不若內政機關，須編製臨時預算也。

各機關因事實之不可免，經財政部之同意，得編製追加預算。至非常事變，則編送非常預算 (Vote of Credit) 可僅略述用途及總額，無需詳列科目，以應急需。

預算既經公布，同時議會更通過財政法案（Annual Finance Bill）於是本年度徵收稅款之法律，遂重賦以新效力。同時通過准款案，即預算核准法案（Appropriation Act）將各章（Vote）經費總額，分別列出，並說明動支之大綱，為各機關及國庫遵守之標準。而預算執行，即行開始。

預算既經公布執行，即不得再行要求增加。一八四九年三月三十日下院議案規定『任何特定事務，經議會議決定額後，主管長官，應負不超過溢支之責任。』然因環境之必要，溢支有時不可避免，此種溢支，或源於支出增加，或源於補助費之實際收入，較預計者為少。預算溢支，終必發生。既發生溢支，如何補救，則軍事機關與內政機關不同。除陸軍部僅有一章，不得超越外，至海空軍部於年度將結之時，即須研究各章之支出情形，如一章有超過，則可設法以他章之剩餘彌補。原海空軍預算數額甚大，且部分甚多，故總有剩餘可尋。海空部部長，計劃完竣，即須造具清冊，送至財政部請其核准。

至內政機關則其支出超越，多於決算編製後，交付審核時，始能發見。審計部（Exche-

quer and Audit Dept.) 既發見此種事實，乃報告於下院公共帳目委員會 (Public Accounts Committee) 轉報告於制用委員會。因其數額常甚小，故制用會多予以追認，通過溢支特許案 (Excess Grant) 歸入次年度預算案彌補虧短項下，由結轉剩餘項下開支，須在次年度受領。但實際上此種溢支，多係早經在各機關留存之補助費內支付，故議會之特許，亦僅類追認耳。

至海空軍經費支出超過，則可以流用各章無須請求特許，已見前述。其流用之限制，每年准款案說明內，均有下列同樣規定。

『(一) 爲使海空軍費用總額不得超越預算計，各該機關，如有剩餘，無論係因實收補助費超過預計，抑係因支出減少，均得以財政部之同意，彌補他章之不足，或意外開支。但意外開支，須以緊急必要者爲限。』

『(二) 前項流用，須將事實說明，連同海空軍決算並交議會核准。』
至內政機關流用，則限於章以下，並須經財部之核准。至各機關超越支出時，經議會之

特許，得由財部由一章之剩餘項下，彌補他章之虧短，已見前述。

但預算合總計算，實不得超過。英國亦有兩種準備金，但皆非為彌補溢支之用。其一為內政緊急準備金 (Civil Contingencies Fund) 此種準備金，乃為一種借貸基金。一九一三年約三千萬鎊，一九二一年增至一百五十萬鎊。此種準備金之用途有三：第一為預算未通過前，各機關因緊急用途，得預向財部由此項基金內借入經費，以資應付。第二為各機關如有預算外支出，亦得預先借入。第三則為有溢支時，經財部同意，得由此項基金內借墊。凡此情形，皆係借款性質。在第一情形，當預算通過後，須由借款機關撥還。在後二情形，則在溢支特許案通過後撥還。故此種基金不致減少。

其二為匯兌基金 (Treasury Chest Fund) 乃以軍事經費及外交經費，常因匯兌率之變動，致有損失。故財政部復設匯兌基金，代各機關經理匯兌事務。如有損失，則年終由議會核准撥補。

其次有應加論及者，則為支付局制度。英國各機關不保管現金。預算公布後，由財長命

令英蘭銀行，由其財務賬上撥款於支付局長帳。支付局即通知各機關可以動支之數。各機關支付經費，皆發支付飭書 (Draft) 於債權人，使其攜同證明單據，向支付局領款。在百鎊以上者，不得受領現金，僅得領取英蘭銀行劃線支票。同時各機關每日發出支付飭書，另造通知表 (Authority) 通知支付局，支付局核對無誤，即行照付，隨時將單據發還，爲造具報告及決算之用。以故各機關除薪津餉糈，須由支付局預付及零星收入之補助費外，並無鉅額手存現金。即支付局長之存款，亦多係英蘭銀行帳簿結存，並非全係現金。此種制度使行政與出納，截然分開。官吏無金錢，則貪污及浪費之機會，均可減少。在預算執行之合法與經濟兩點，價值甚大。

及會計年度告終，至三個月後，準支帳即行結束，編成決算。英國決算，分現計報告及決算兩種。現計報告每星期日公布於倫敦官報 (London Gazette) 上。每季則編印收支報告，至年度終了，即印成藍皮書發表。其內容包含五項：(一) 國庫收支 (二) 收入 (三) 支出 (四) 公債 (五) 其他。

至提出審計機關及議會之決算，則由各機關會計員 (Accounting Officer) 負責編製。上項人員，依法皆需設置。決算編成並須由會計員為行政上之審核，簽字於決算書上，證明其合法，送交財政部轉送審計部審核。

英國決算於年度經過後之次年春季，提交議會審核。如一九二〇年度決算於一九二一年三月結束於一九二二年提交議會。議會審議決算機關為公共帳目委員會 (Public Accounts Committee) 以十五人組成之，其主席依例為在野黨人。財政部財務次長為組成之一員。而審計部長 (Auditor General) 乃為議會官吏，對下院負責，自對公帳委員會供獻其意見。而公帳委會對決算之審核，亦多以審計部長之建議為根據。

倘事後發見不當支出，則處理之方法，由財政部與公帳委會分別致函支出機關。財政部公函，常較公帳委會之措辭，遙為嚴厲。如有超越支出，則請求特許彌補。而一年之計，遂告終結。

第二章 美國歲計制度

美國現行歲計制度，與各國皆不相同。美國制度乃原於過去之經驗而創立之新制度。即美國辦理歲計之職務不屬於財政部而屬諸預算局。預算局雖隸屬財部之下，然直接對總統負責，為總統之幕僚機關。我國現行制度，實即仿倣美國制度。至其得失，擬俟述及我國制度時，再加討論。茲先述此制度之由來。

美國以三權分立之新政治原則立國，故對於立法司法行政三權，劃分極嚴。財政權為議會所有，故以為預算之編製權，應屬諸議會。自一七九四年以來，美國預算均由議會專設委員會，分別辦理。財政部之責任，僅在彙集各機關預算，及財部主管之收入預計，轉交國會。對於各機關所提預算，財政部無修改之權。但依照一八八四年七月七日法律之規定，財政部有簽註之權。又一九〇九年三月四日法律，如支出預算之總額超過收入預算，則財政部長應依照法定手續，將一切預算，送交議會。同時將一切預算及說明書，送呈總統，由總統

向議會報告政府財政狀況，並提出意見辦法，以備議會參考，使支出預算如何減少，且不致阻碍政務之進行，庶收支可以平衡。若總統認爲支出減少足以妨礙政務進行，則須提出公債計劃，或舉辦新稅，使收支適合。』故依此規定，政府對於預算有建議之權。然吾人須注意者，即議會當審議預算時，不必受此種建設之拘束，議會仍得就其本身意見，編訂預算。

此種制度一方因議會對於行政事務經驗甚少，他方則各行政長官皆有出席議會陳述其請求理由之權，並無中央統一機關，加以節制。第三則議會審議預算，分爲八個委員會，彼此無必須聯絡合作之規定，以致行政長官，以一切手段向議會進行聯絡，甚或作私人要約。議員發言，既無何種責任，不免市惡之舉。以此數因，以致經費膨脹極爲迅速。其時一般人士，即議會中人，亦咸知此種制度之不當。所幸當時美國經濟繁榮，人民無慮增加其負擔，而又皆以爲此種制度，甚合於三權分立之原則，以是未思更張。及歐戰之後，經費突增倍蓰，非節用不足以得收支之平衡。於是經數年醞釀，至一九二一年哈丁總統，遂決意設立新歲計制度，其結果於是年六月十日，乃通過會計預算法（The Budget and Accounting Act）。

依此法規定，編製預算權乃歸於預算局。

預算局雖隸屬於財政部，然直接對總統負責，固為一獨立行政機關。預算局設局長副局長各一人，常務次官 (Executive assistant) 一人，局長私人秘書一人，參事 (Counsel) 一人，歲計官五人，專員十人 (Investigators) 及事務員等共三十餘人。(專員現增至十五人)

預算局之職掌撮要如左：

- (一) 收支預算之審核彙編及事項。
- (二) 各機關組織及行政程序之調查事項。
- (三) 收支預算法規之擬訂及修正事項。
- (四) 增進工作效率，講求經費節約之研究事項。

為實行以上職務，歲計局得檢查各機關之文書簿籍，財政局有供給一切財政收入統計及其他資料之責任。各機關須設置預算員負責與預算局接洽歲計事務。預算局專員職

司調查各機關組織及政務進行程序及狀況，並研究經費節約方法，參事則辦理預算法律事項。凡預算送達預算局先交初審後復經復審會議 (Board of Estimates) 決定。復審會議以正副局長次官歲計官組織之。此外預算局得因事實必要召集各機關聯席會議討論。每年一六兩月，由大總統召開財務會議 (The Business Organization of Government) 宣布編製預算方針，並規定次年預算支出之最高額。此種會議，以大總統預算局長及各部長官組織之。以上所述，即預算局職務進行之概況。

美國編製預算之程序如次。

(一) 大總統於六月間召開財務會議，宣布次年度施政方針，並規定次年度預算支出之最高額。此種最高額常為不易超過之數額，在此會議後，預算局即通知各機關，開始編製次年度預算。此通知內容，包括前年度預算及空白格式，以便各機關將次年度要求填入。倘無顯著變化，或新生事實，即無須說明，以期迅速。此通知大約在六七月間發出，規定須在八月初旬以前送回，否則預算局代為編製。

(二)於此期間，預算局同時着手收入預算之編製。預算局既非一財務機關，對於財政收入情形，自不能充分清晰。以故一九二一年十一月八日，中央訓令財政部對預算局須供給左列資料：

(一)次年度收入預計

(二)前年度收支實況

(三)現年度收支實況

(四)前年度現年度次年度之平準表或預計平準表

(五)公債及其他債務概況

(六)其他預算局認為必需之材料

又財政部對於收入超過支出時，應建設其動用方法，支出超過收入時，其補救方法，預算局根據以上資料，着手編製收入預算。但預算局不必受以上資料之拘束。

(三)於八月初旬以前各機關陸續將預算送回預算局，預算局即交專員初步審核。專

員平時既擔任各機關事務調查工作，此時自能本其平日之所得，酌量核減變更，簽註意見報告於局長；由局長召集復審會議討論決定之。決定後乃以其修正數通知各機關，請求按照修正數編製修正預算，並通知如各機關認為修正數妨礙其政務進行時，得另編具增加預算，並附說明書，連同修正預算於九月十五日以前送回預算局。

(四)各機關接到上項通知，即改編修正預算送至預算局，如認為修正預算須增加時，另編說明書及增加預算書一併附送。

(五)預算局接到各機關修正預算及增加預算書後，乃重開復審會議，請提出增加之機關，派員出席，以備詳詢其提出增加之理由及必要，最終求得一雙方同意之數，乃由預算局編製正式歲出歲入預算書。

以上所論，乃係一般行政機關預算。至國會與大理院之預算，預算局無修正權利。

美國預算內容，依預算會計法之規定，應包括左列各件：

(一)次年度歲出之預計

(二) 次年度歲入之預計

(三) 前年度實際收支狀況

(四) 現年度收支預算

(五) 以前規定之永久基金可爲現年度支用之數額

(六) 前年度現年度次年度及平準表或預計平準表

(七) 公債或其他債務狀況

(八) 其他必須材料

(九) 次年度歲入少於歲出時建議其補救辦法

(十) 次年度歲出少於歲入時建議其用途

至預算書則分爲兩部：上部包括上述內容及其說明，下部則爲各機關次年度之預算，以機關爲區別。一九二八年美國預算書上部，占一百三十六頁，下部占一千三百四十頁。

預算書上部對於以上內容之陳述，分爲若干章 (Statements) 一九二八年預算書

分爲三十章，下部則主管機關分爲十三部如下：

- (一) 立法部
- (二) 行政最高機關及所屬
- (三) 農政部
- (四) 商政部
- (五) 內政部
- (六) 司法部
- (七) 勞工部
- (八) 海軍部
- (九) 郵政部
- (十) 國務部
- (十一) 財政部
- (十二) 參謀部
- (十三) 哥倫比亞區

每一部分依機關別分爲若干款，卽所屬機關之分預算，每一款更分項目，由預算局訂定分類標準，計約五項，依必要而增減。(一)爲日常費，更分爲人事費、物品費、旅運、印刷、地租、修繕等多目。(二)固定費，更分爲利息、撫卹、退職費、年金等多目。(三)置產費，更分爲設備、土地、建築改良。(四)償債費。(五)權義發生之資本費。

美國會計年度以七月一日開始，在昔帳戶皆以現金制爲基礎，不爲整理，以故財長報告，皆不能表示真正之人民負擔及國家支出。預算局長道維斯於一九二二年二月財務會議席上謂：

『美國政府恰如此種商人，並無資產負債表。財政部成立一百三十年來，僅設一現金

帳而公布一現金帳納入者皆爲收益，付出者皆爲費用……至費無數專家之心力，以便算出真正之國家收支，以報告總統及議會。」

觀是可知美國會計，不僅不加整理，實有原理錯誤之處。惟近年改行新會計制度，實行整理，其弊遂革。

美國議會分衆議院參議院兩院，然先議之權亦屬諸衆議院。然參議院對衆院議決之案，有權修正，對此憲法第一章第三條規定：

『凡徵收稅款及其他款項之法案，應先由衆議院審議。但參議院對上項法案提出建議或修改之權，與他案同。』

美國議會以十二月第一星期一開幕，第二日總統致辭。故預算之提出則通常在開會之第三日，預算由總統提出於下院後，乃由議會交制用委會（Committee on Appropriation）審查。制用委員會委員在野黨占三分之一，而主席亦爲在野黨。制用委員會分爲十組，每組五人。惟財政部及郵政部爲十人，其分組方法，以機關區別。即財政部、郵政部、內政

部、海軍部、參謀部、國務、司法、商業、勞工、農林等部哥倫比亞區、總統府等等小組委員會。最初各召集有關機關主管長官，請其陳述經費提出之理由，各機關長官僅有陳述之權，並無權提出預算書外增加之要求。小組委會得到上項陳述理由，乃將審查結果報告於制用委員會。制用委員會得加以修正，而報告於全議會，是為初讀。全院議員就其報告討論後，乃入二讀。此時全院議員，乃分章發言，每次發言以五分鐘為限制，最終決定修正，而入三讀，即為通過，轉送參院。參院之審議方法，與衆院同。惟制用委員會以委員十八人組成耳。

參衆兩院對於議案意見不同時，則由兩院有關之小組委會，聯席會議，共同解決後，呈交大總統。如總統認為不能同意，仍可發還兩院審議。倘兩院皆以三分之二以上票決維持原案，則無論總統意見如何，即成法案。且總統僅能對全部不同意，不能對特殊事項，要求更改。

於此有二問題須加申述者，即美國預算局成立後，總統與各機關長官對保持預算完整之鬥爭，及促進預算經濟之效用問題，與美國議會變更預算之權利及實際上變更程度

問題是也。

原美國於一九二一年前，各機關長官均可單獨向議會提出預算及改制後，因各機關長官對於新法律之真義，未能明晰。或因預算局之成立，本在於節約經費，故各機關對於預算局核減之數，未能同意。因是仍以一切手段，希求議會援助。於是預期之預算，乃有破壞之虞。在一九二三年六月十八日財務會議（The Business Organization of Government）席上，哈定總統乃為以下聲明：

「余從議會之制用委員會得悉若干機關長官，對於預算會計法尙未能充分了解。依照預算會計法之規定，唯有國家元首，始有以預算書提出議會之權。然有若干機關長官，乃以為其最初送交預算局之預算，即為正式預算，且有權可向議會請求。此種概念，極屬錯誤，余希望將來不致發生此種事實。如議會希望於國家元首所提預算之外，更取得他種預算，則依照前法規定，議會自享有此種權利。但行政官吏則受最高行政長官之指揮，對於預算局最終審定之預算，必須接受。且於元首所提預算之外，更向議會提出預算，實屬違背法定

之職務。』

其後於一九二四年六月三十日同會議席上，總統復宣稱：『茲者余以國家最高行政長官之資格，提請諸君注意，即余希望保持吾人預算之完整性。』乃此後各行政長官，致不以充分理由向議會陳述。於是於一九二五年正月二十六日同會議席上，總統復感覺有解釋之必要。謂：

『上次會議時，余曾有機會提請諸君注意，合法之預算案，即為余向議會所提之預算案。余提出此節之理由，乃因少數官吏，曾向議會要求較元首所提預算數額更多之經費。依照預算會計法之規定，無論在法理及字義上，此種行為，皆屬禁止。但此法本身，並未禁止官吏出席議會委員會，陳述預算中各項目之詳細說明，即余亦毫無禁止之意。要求議會增加預算，與供給議會以充分報告，乃截然不同之事實。前者乃為法律所禁，且應加禁止。後者則為議會權力之完成，在過去將來，均無可置疑之理由。』

然總統與各機關長官之鬥爭，初不能免。各行政長官既不能直接向議會要求援助，乃

轉而鼓動輿論，每年九月間，各報競登載政務如何因預算局之核減而廢弛。其目標乃在於引起社會同情，而於議會開會時予以援助。例如海軍部於一九二四年，宣傳海軍經費之縮減，如何影響各地艦隊之情形，而使五五三海軍協定，不能維持。一九二五年八月間，報載軍政部官吏，認為經費之核減，其結果不得不從事裁兵。所有一切必備之戰器，均不能設置。國防政務，均將瓦解。同時總統之發言人，亦為反駁之辭。又如一九二六年國際國內貿易局，因不得增加所需之經費，乃運動工商業首領，紛電國會要求援助。故改制最初數年，總統與各長官間不絕衝突。最有趣者，即為一九二五年一九二六年國家警衛軍之兩項追加預算。均係其長官自己提出，且亦經議會通過。其後總統發表通知，此項非法預算，不能成立。並命令軍政部將此項軍費扣留。但依照法律，軍政部對此議會議定之預算，實無權可以停止發放。故最終結果，只得聽其自然。就此可見美國以前係議會編製預算之故，致新制改行後積重難返。然經多年之整理，最近數年，已漸入軌道。

預算局之設立其最大目的乃在公款支出之節約。在最初實行之（一九二一年七月

至十二月）六個月預算，實經核減約五萬七千六百萬美元，占原要求額百分十三。其第一任局長，爲著名專家道維斯（C. G. Dawes）於某次財務會議席上，曾說明編制預算之繁難。如有海岸測量局要求設置挖船二艘，計一百萬元。後查知海軍部有挖船多艘，均未應用。乃幾經交涉，由海軍部撥用。國家遂減少一百萬元之開支。又有一次，財政部遷移雇用汽車，須費二千三百餘元。後經商議借用參謀部汽車，只費一千二百元。結果財部少支出一千一百元。而海軍部得收入一千二百元。一出一入，國庫得減輕三千五百元之負擔。如此可見對於支出經濟一層，預算局之設立，價值甚大。

其次則爲議會對預算之修正權，與修正程度問題。美國議會對於預算之審議，亦如英國，乃以議定經費爲限。下列各項，皆爲永久法案，或特別永久法案（Permanent Specific appropriation）特別永久法案，即繼續數年以上之繼續經費。

（一）公債本息（二）政務官以外官俸（三）海軍俸薪（四）選舉監督官及關稅徵收官吏之俸薪（五）政府補助費（六）徵收過額而須償還之稅款（七）河川港灣炮台要塞

之修繕費等等

以上經費皆無須審議。至議定經費，實經過四次修正。第一次爲衆院委會，第二次爲衆院全會，第三次爲參院委會，第四次爲參院全會，及兩院聯會。總統最終之不同意（如能引起修正）及預算局之核定，尙不在內。至於議會對預算之修正權，實包括增加權減少權。議會實仍有增加預算之權力。然事實上議會鑒於過去之窳敗情形，對於此種權力，均力求避免。就以後歷年情形言，核減殆已爲議會一本之主張。此節在改制後衆院第一次制用委會時，即已樹立其基礎。其時委會主席，於將審查結果提交全會時，宣稱：

「制用委員會有一種工作方針，諒爲衆院諸同仁所贊許，即吾人事先即決定，無論任何政府機關，任何官吏，倘欲恢復預算局所業經核減剔除之數，吾人均不接受。預算局長一經核減，吾人即認其爲最後之核減，任何要求恢復之言論，均不接受。在諸同仁準備討論此法案之先，吾人保留以下勢力，即核減而不增加。」

故議會雖有增加權力，但實際乃一核減之機關。其最初一年核減，達五萬萬餘元，可見

一斑，其後因竭力整理，駢枝機關，及重複預算，均見絕跡。預算漸入正軌，核減亦減少。計一九二五年，約二千萬元，一九二六年一千二百餘萬元。

然吾人須注意者，議會雖在預算總額上核減，然在箇別款項，亦有增加。不過增加者較減少者爲少，故總額仍減少。例如一九二五年共增三四三、三八〇元而減少一八、六〇二、六〇五元。一九二六年增五、二八二、〇四九元減一六、〇四一、一二二元可觀附表。（附表甲、乙）

尤有進者，即美國預算繁縟一若英國議會。以短促之時間，實未能充分討論。故在議會中變更之程度，實甚少。試觀附表乙，不過千分之四五左右而已。故預算之實際決定，仍在編製機關，一如英國也。

美國預算執行，初以各機關任意浪費，預算時感不足。以是於一九〇五年三月三日，於追加預算法第四條，規定限制。嗣於一九〇六年二月二十七日復加修正，即所稱限止預算不足法者。（Anti-Deficiency Act）是也。其規定如次。

『各級行政機關於一會計年度內，不得於同年度預算數額外，超溢支出。除經法律核准外，並不得締結任何增加債務之契約。亦不得於法定外，接受捐贈或增加人工。但因緊急缺乏者，不在此限。一切經常臨時預算，除履行債務，經法律明定者及繼續經費外，均須於會計年度開始前，編造月份分配表，或其他分配表，以免預算不足。非有意外情形及非常緊急事故，上項分配，不得變更。……違反本條規定者，依法撤職離任，並得課以百元以上之罰鍰，或處以一個月以上有期徒刑。』

其後預算局成立後，復於一九二六年四月七日第一六一號通函請各機關於每年預算通過後將下列情形通知預算局。

- 『一、本年度預算總額
 - 二、依限止預算不足法修正案規定之分配表
 - 三、普通準備金數額
- 又分配期不宜超過三個月』

上第二項準備金，乃係於預算總額內，提出一部，故與普通所謂準備金之性質，微有不同。其用途據上項通函內所載，雖係以應付月份預算分配時未及料到之意外支出，然亦在於促進支出之經濟。故除依法定可以編造追加預算之支出外，美國通常預算不足，實即以此項準備爲後盾。事實上美國預算，常有節餘。其節餘之來源，即在於此。於一九二三年六月財務會議時，美預算局長謂：

『自預算基金內撥設普通準備金，實與撙節支出及省儉有絕大之關係，致余不得不再誇張其重要。在行政運用上，普通準備金已有悠久地位，及今已爲總統讚許，且其本身亦已表現其功績。本年準備金最高額，達九千三百萬元。預計年度末，將有八千二百萬元之淨餘。政府對此運用，極爲優美。』

『此爲一意外準備殆爲人所共許。當追加預算限止之時，此乃爲一準備之手段。依近年記錄，則普通準備金乃最成功之節省方法，而爲目前所需要。』

因美國預算外，不設準備金，故即以前項準備爲意外應付及支出經濟之方法。其動用

須經預算局之允許。

至預算科目之流用，即全年度計算，一科有餘他科不足，能否流用，則美國尚無規定，僅農業部預算規程規定。

「各司科處、辦公什費移用於各該司科處之普通費用，不能逾科目總額百分之十。除非常緊急事故，經農業部長令准外，科目流用，不得超過上項比率。」

至追加支出預算，則依美國預算會計法規定，僅限於兩種情形：（一）為編送預算時不能料及而為法律規定必需之支出。（二）為有關公共安寧秩序者。除此以外，不得編造追加預算。

美國預算執行之法律及實情，大要已如上述。美國以深受立法院編製預算之苦，故自改制後，其惟一之目標，厥為經濟。事實上美國預算或較英國尤為經濟。此則在其組織運用之得法。美國有識之士，近年有主張以預算局與財部脫離關係，提高其地位，而設於總統之下，事實上雖已經如此，然一旦形式改變，則與我國主計處殆極相似。美國預算局雖迄今尚

非盡美盡善，然瑕不掩瑜。其應加改革者，僅為細節。我國新制，乃摹倣美國而成。公布之預算法，其內名辭內容，多屬仿效美國。其功效如何，當視今後之運用，是否得法也。

(附表甲)美國預算在議會中變更程度表(單位百萬元)

變更程度	年 度		
	一九二三年度	一九二四年度	一九二五年度
原預算數額	二、九五七	二、五六七	二、三三八
衆院議定數	二、四八四	二、五四六	二、三一二
參院議定數	二、七二一	二、五七一	二、三四一
最終決定數	二、六四五	二、五五六	二、三二九
修正數占原預算數百分比	一〇	〇、四弱	〇、四強
			〇、四弱

(附表乙)一九二六年美國預算變更內容表(單位千元)

機關名稱	原預算數	議會議定數	增或減
立法機關	一六、九六九	一六、六五九	減 三一〇

行政及無所屬機關	五七六、七八六	五七八、八六九	增二、〇八三
農業部	一六八、六九九	一六五、七五五	減二、九四三
商業部	二九、一四七	二九、三二六	增一七八
內政部	二七八、五五九	二七八、八七四	增三一四
司法部	二六、二三九	二五、五一八	減七二〇
勞工部	八、九三八	九、二三〇	增二九二
海軍部	三〇三、七五五	三〇四、〇〇六	增二五一
郵務局	七三九、五三九	七三八、四六四	減一、〇七四
州務部	一六、六四〇	一六、七二〇	增七九
財政部	三二五、九三三	三二四、九四一	減一〇、九九一
陸軍部	三四三、八一五	三四四、九一二	增一、〇九七
哥倫比亞區	三六、九六八	三七、九五三	增九八四
公債本息	一、三二〇、四二八一	一、三二〇、四二八	不變
合計	四、一九二、四二一	四、一八一、六六二	減一〇、七五八

第三章 我國歲計制度

古者大家宰於歲杪，制一歲之入以爲出，是我國預算制度，起源甚早。乃其後佞諛者流，倡惟王不會之說，以致會計及預算制度，均未能保持。宋王安石變法，曾設三司條例司，商量經久廢置。凡一歲用度，及郊祀大費，均編著定式，裁冗費十之四。玩其文義，實即經臨費用預算之編製與核減。安石黜後，此制自廢。而歷代會計簿錄，經理財政者，以其害已，不惜毀滅。以至文獻無徵。對於往昔公帑之如何收支，已難夷考。就亡清制度而論，中央經費，大抵於年末規定數額，着各省依限解京。其貧瘠省區，則由富饒省分移注，名曰協餉。然亦只以能彌補敷衍爲目標。僅以上級機關之核准法案爲支出之根據，並無一定格式，亦無裁汰冗費之企圖。自無所謂預算制度。真正預算制度，則在辛亥之後。

鼎革後民元時秩序未定，財政部僅編制每月份預算，如法國之十二分一臨時預算，實成各機關依照執行，然僅限於北京各官署，實爲臨時過渡辦法。後又編訂二年上半年度預算，

交參議院議決，然亦以在京各機關爲限。至元年十二月，始通令各省於各省財政司內，設立預算決算處，並趕編二年度預算，自二年七月一日至六月底止。至二年七月，財政部彙總核編後，由國務院議決各部應查照施政方針詳細修正，乃發還重編，並以不及剋期施行，改於三年一月起實施。其後於十二月修正彙編完竣，遂由國務院議決咨交衆議院可決。

二年九月財部鑒於二年度預算之經驗，乃重行擬訂辦理預算章程，由國務院議決，通令全國各機關遵辦。三年夏季，復由財政部召開財政會議，討論辦法。一方整頓收入，一方裁汰浮支，訂定三年度預算。其中央預算，尚有盈餘約兩千五百萬元。

當時會計年度均以七月一日開始。民國三年起草之會計法，亦如是規定。其後財政部以爲窒礙難行，呈請改訂爲曆年制，以正月一日爲開始期。四五兩年即依照編訂。此後政潮丕起，預算遂即中斷。八年曾編訂預算，由國會通過公布，然未見實行。此後軍閥割據，法令不出國門，各省收支，既由各地自行籌劃，而中央收支亦僅恃關稅、鹽稅及烟酒印花之中央專款，僅在收支之彌補，自無預算。

民國十四年設財政整理會，徵集中央地方之部分預算，編印成帙，名曰暫編國家預算案。然亦非預算性質，僅存其名。

自國民政府成立，正確之預算制度始漸成立。在廣東時代，設有預算委員會，頒布審計法及施行規則，規定各機關於每月一日以前，依議決概算定額之範圍，編造月份支付預算。至十六年六月，擬定十六年度預算編案例言，凡十一條，於七月十三日呈報國民政府照准，並規定十六年度由七月一日至六月底止，及七月二十八日，公布財政部會計則例，十月四日成立財政監理委員會，審核預算。十七年財政監理委員會改組為預算委員會。十八年二月又改組為財政委員會，其任務大抵相同，惟地位逐漸提高。十七年度支出法案經同委會核定者計三百餘件，編有十七年歲出預算一覽表。然以上各年皆在軍事倥傯之際，中央權力既未能達到各省，而軍用浩繁，預算難於實行。

自十九年二月頒布試辦預算章程共五十一條後，始着手於全國收支總預算之完成。惟十九年度已將開始，中央執行委員會政治會議誠恐是年預算未能剋期完成，乃議決救

濟辦法兩項：

(一)各機關預算十九年度開始時，未經核定者，可照十八年度核定案執行之。新事業預算由中央政治會議核定之。

(二)財政部仍應催各機關趕造十九年度預算。

民十七時中央聘請經濟專家凱末爾計劃我國經濟財政事項之改良。關於預算制度，甘氏主張彙編及初審預算之權，應歸諸財政部，但另設會計總監部，而以財政部長爲當然部長，辦理歲計事宜。蓋甘氏鑒於當時支出之浩繁，與中央統制機關之薄弱，並官吏貪污之情形，乃以爲不特金錢與官吏應實行分開，且須以錢袋 (Purse) 統制官吏。故主張以財政部長爲統一管理之負責人，欲我國摹倣英國制度。其後此種建議，由中央政治會議考慮，僉以我國現行政治制度，及將來憲政組織，均與內閣制度不同。如以財政部監督核定預算，誠恐於政治體制未合，或不無難行之處。乃倡議別立機關，使其地位與五院平等，庶足統制。又以會計統計與歲計關係綦切，遂提議於國民政府以下，設置主計總監部，附屬歲計、統計、會

計三局。總監部直隸國府，對國府負責，其提案之理由撮要如下：

一、中國爲五權分立之國家，故主計總監，不應隸屬於任何一院。且計政爲普遍行政，亦不應爲一院所有，故應以之直隸國民政府。

二、會計歲計統計爲全國一致之行政，故應各自獨立，系統統一。非有中央最高機關，不能辦到。

三、專門人員須有超然地位，及較厚薪遇，始足養成廉潔之風，忠於職守，故須有超然統一機關。

以是於民國二十年，以原擬主計總監部改名爲主計處，遂於四月間成立。凡以前財政委員會及財政部會計司對於核定預算及其他有關會計統計權限，統劃歸主計處辦理。同時着手編製二十年度預算。頒布二十年度國家預算編造程序，二十年度地方預算編造程序，及編製二十年度概算應注意事項，及編製大綱等。二十年十一月二日頒布暫行預算章程。及辦理預算收支分類標準，由主計處催請中央主管機關通飭遵行。是年十二月中央總

概算核編完竣，經中政會核定轉送立法院議決。於二十一年四月二十八日由國民政府公布施行。其時距年度結束僅餘兩月，雖徒有預算之名，然自民元以後，正確之預算制度，於茲粗定。至辦理遲緩，自因以前無此習慣之故。

民國二十一年不幸一二八滬變發生，是時施行財政緊急處分，自無預算可言。二十二年度預算僅經中央政治會議通過假預算，未經立法院審議。二十三年預算二十四年度及二十五年度預算，則均依法編訂，由中央政治會議（二十五年四月改爲委員會）核定，交立法院議決由國府公布。雖公布時期，均未能在規定之六月十五日以前，然多在七月十五日左右，尙相距不遠。如能講求改良之法，自能依限完成。

惟上述乃中央及所屬機關預算。至地方預算，則因政治尙未澈底統一，其有編送者，僅由中政會備案，無法編製地方總概算。然倘政治漸入軌道，則以近年財政改革之迅速邁進，我國預算制度殆有無限曙光也。

以上乃爲我國辦理預算情形。至決算之編製，則最初在二十年三月財政部長提出十

八年度財政報告書於中央政治會議。十九二十年財政報告亦在二十一年四中全會時提出。二十二年由主計處編成二十年度中央會計總報告，由國府公布。依照現行決算章程，則決算本應於會計年度終了後十個月以後公布。惟各機關不特編造遲緩且於年度終了後甚久，猶呈請核定追加預算。此則源於審計機關之職權，未能充分實施，以致預算執行，不能監督。其後由主計處呈請解釋，可否依照民三會計法規定，於會計年度經過六個月即須出納整理完結，俾得編造決算。俟由中政會解釋以依照暫行決算章程，每年十月底為編造初級決算之遏止期，則出納整理期間自不得超過十月底。嗣經函由國民政府以第七九號訓令通知，並以歷年財政收支紊亂無序，且事實已經過去，無從依法辦理，爰訂定通融辦法，即二十二年度以前，一切收支統限於二十三年六月三十日以前結束。後以仍未能照案施行，復呈由中政會展限至同年十月底。至二十二年度收支最遲限於二十四年四月底為止，決算即須開始編製。是知決算不能依法辦理之故，實在於財務行政制度不良，審計職權不能充分之故。惟數年以來，財政整理着手進行，一旦得告成功，則決算編製自能迎刃而解。

至地方決算，則一方以地方預算，尙未一律剋期辦理。他方地方財政，多屬困難。出納會計，均不能依照法定期限結束，以致地方總決算均不能編製公布，故須政治財政皆有進步以後，始能完成也。

以上所論，乃我國歲計略史。自二十年以前，預算編製皆由財政部財政委員會辦理。二十年以後，乃由主計處編製。即現行制度，亦不過爲一過渡辦法。依照業經公布之預算法及會計法，及現在起草中之審計法決算法，則我國歲計制度，於此諸法律實行後，尙須大易舊觀。且此諸法案，逆料於實施條件完成並宣布憲政開始之後，或卽爲實施之日，則爲期亦不在遠。爰先敘述現行制度，更一及將來施行之制度，俾得了然於我國歲計制度之現況，及將來焉。

將來擬行制度與現制無殊者，卽編制預算機關仍爲國民政府主計處是也。以主計處立於五院之外，而直隸於國民政府主席，其設置之理由，已見前述中政會提案理由。於此理由之外，主計處之優點尙多。惟於論及其制度優劣之前，吾人必須追溯本書篇首所論及之

一點。卽歲計制度，非若其他行政制度，乃與政府全體組織，息息相關。英國以財政部爲主計機關，美國以預算局爲主計機關，並皆優美。此乃在兩國政治組織，各不相同，固未可拘泥固執也。故於論及我國制度之先，須不拘泥各國之先例，而應觀制度之是否與我國國情相合。

我國現制樹立未久，批評者甚多，撮其主張，不外左列各端：

(一) 財政部爲財務行政之最高主管機關。預算決算，亦屬財務行政之一種。倘於財政部之外，另立機關。則使財務行政職權，不能統一。殊不知預算，乃財務行政之方針及政策。財政部雖爲主管財務行政之機關，然在財政收支之管理而非財政收支之政策。一國財政收入，如何取得，如何分配於各種政務，是爲財政政策，亦卽財政權之行使，乃由行政最高機關擬議，請立法機關決定。故財政部之編製預算，僅爲一種擬議。不寧如是，且係根據最高行政長官之指示而擬議。卽觀英國財政部之編訂預算，事前須依據閣議時首相宣布之施政方針，事後更須經過閣議通過。故在財政部編製預算，不過爲代理首相辦理事務之機關。財部之核定預算權，亦係由首相而來。一觀英財部總裁卽爲首相，則知以財部編製預算，殆由悠

久之習慣而成。編製預算之工作，與財務管理，如命令者與施行者之關係，殆全為兩種事實，無必須連繫之必要。財部依據稅法而取得收入，依據預算而發給經費，無論編製機關如何，與此種行政，並非相關。可知預算編製，與財政部財務管理職權，無必須合一之必要。以預算歸其他機關編製，亦不能妨礙財務管理之進行，或破壞財務秩序之統一。

(二)又有謂預算，由主計處編製，則主計處不負施行之責，易起曲循敷衍之念，而增加浪費，殊不知預算核減，本有法律之根據。經費要求之合法與否，皆載在法規。凡此財部能核減，主計處亦能核減。主計處如曲循敷衍，是為行政違法或過失，非政治之常態，且無機關之區別。如主計處能有違法失職行為，財政部何不能有。若謂主計處不負執行預算之責，而可浪費，不知預算編製乃以收支適合為原則，主計處對於財政收入資料，既取諸財政部，則其簽註核減預算之範圍，亦如財政部所取之標準，固非可因其不執行預算，遂能任意增加經費。且英國財政部對於軍事預算及立法機關預算，不能變更。美國預算局不能對於立法及司法機關預算變更，而我國主計處則有權核議一切機關之預算，其減少浪費之可能，遙較

他國爲大。至就無何等法律根據之核減而言，如行政效能之講求等，此則在於財政部或主計處長官對職業之道德，與一國政治風氣如何，無機關之區別。英財長不乏躊躇者流，曲徇各機關之請，而浪費公帑。而美國預算局設立之初，對於經費之節約收效極宏，已見前述。則我國主計處又何必較財政部爲遜。故知所謂主計處能促使浪費之說，亦未確當。

(三)又有謂主計處立於五院之外，將形成五權之一權，而爲第六權者。不知五院乃治權行使機關，爲政務機關，須對中央政治會議（現改委會）負責。而主計處則爲事務機關，爲國民政府之幕僚機關。與文官處參軍處相同。若謂主計處爲第六權，則文官處參軍處豈非第七第八權乎？

又有謂主席不負行政責任，則主計處不應隸屬於國民政府之下，而不知主計處爲事務機關，主席雖不負行政責任，然可負事務責任。

又有以爲主計處應隸屬監察院者。預算編製本非彈劾權及財政監督權之行使，其理論薄弱，顯然可見。

綜觀上述，可知近年批評我國新制度者，非狃於偏見，即對新制之認識，尙不充分。現行制度，固非若英美之優美。然吾人須知現行歲計制度，尙未完成。主計處法定職權，尙未能充分行使，及將來制度完成之時，則效果始可顯見。我國現制除與政治體制能符合一致之外，尙有下列數種利益。

一、造成聯綜組織。近代商業財務爲免除弊端起見，競致力於人員工作之相互牽制，謂之內部牽制（Internal Check）。此種原則，在政治上之運用即爲聯立綜合組織。聯綜組織者，即財務上預算、出納、會計、審計，各自獨立，而合力完成財務之進行。金錢支付之權力，動用之權力，保管之權力，各自分立，而審計權力，貫通其間。其減少財政上不法失職之效力，極爲鉅大。我國舊日官吏與金錢不分，致爲政者以金錢爲魚兔，而以政務爲筌蹄，以致政治窳敗。故設立主計處，則預算之權，得以分立。

二、促進支出之經濟。歲計局組織法規定，各機關須設歲計人員，受歲計局之指揮，有簽註編製預算之權。蓋機關繁多，惟有常川駐守之歲計人員，對各機關支出情形，始能明瞭。

而審定預算之是否經濟，始有根據。英國財部與各部財務官吏，頻繁接洽。美國預算局設有專員，調查各機關支出情形，其目的皆在於此。而不若我國有歲計人員常川駐守各機關，得以認識真確。故歲計人員如能盡職，則我國預算支出之經濟與精確，必可達到。

(三)增進審查預算之效能 近代國家任務浩繁，以故預算之內容，亦極繁雜。而預算之編製審查，皆係專門事務。故另立機關，足以對於此種專門事務之行政秩序，運用自如，延攬專門人材，不致以其係附屬事務，而致疏簡。

我國主計新制，大致仿照美國制度，與英制自不相侔，然與美制亦不盡同，此則所不可不知者也。茲舉其重要異點如次。

(一)編製方法之不同 美國預算局編製收入預算，皆係以財政部供給之材料為根據，而自行編製。其編製支出預算，則係先行修正後，然後以其自己方法彙編。我主計處之編製收支預算，乃以各機關自編之概算不加更動，彙合而成，另加簽註，故主計處乃一裝配機器之工人，而美國預算局則為一修理匠人。

(二) 審查預算權力之不同 美國預算局有核減預算之權，預算之核減，一經雙方同意，即作定案，行政官吏不得更行要求變更。至我國主計處則對於各機關所送概算，僅有建議簽註之權，不得變更。良以美國爲總統制，總統負行政責任，對預算有決定預算之權。而我國則五院各對中央執行委員會及國民黨大會（憲政開始後爲國民大會）負責。對其請求，主席不得變更之。且主計處簽註之數，並非各機關所同意，而中政會亦無須受其拘束。

三、職權不同 美國預算局之職權，僅在於預算之編製審定等等。對於會計事務，不能過問。而我主計處則兼理會計統計事務，並編製決算，故職權亦有不同。

綜上所述，則主計處之意義，已可管窺一斑。主計處中辦理歲計者，爲歲計局。依主計處組織法之規定，其職掌撮要如左。

- 一、籌劃預算所需事實之調查事項
- 二、概算預算決算表冊格式之製定頒行事項
- 三、各級概算之核算及總概算之編造事實

- 四、依照核定概算書編造擬定總概算書事項
- 五、擬定總概算書經核定後之整理事項
- 六、科目依法流用之登記事項
- 七、計算書之彙編及報告
- 八、決算書及總決算書之編造事項
- 九、增進財務效能減少不經濟支出之研究及報告事項
- 十、各機關財務上應合辦統籌之建議事項
- 十一、各機關歲計人員之指導監督事項
- 十二、其他

我國預算編製機關之本質，於茲可以概見。茲進而述編製之程序。

現行辦理預算依據標準，主要者為預算章程，於民國二十年十一月二日公布施行。其內容係修改二十年度國家預算編造程序，及二十年度地方預算編造程序等法規而成。依

據預算章程，在主計處彙總編製以前，名概算。在主計處彙編呈請核定者名總概算書。經中政會核定後名爲核定總概算書。最後經主計處重行編成，名爲總預算案。經立法院核定公布後始名總預算。以上均分國家及地方兩種。

概算書又分爲三級，各機關編製其本機關概算爲第一級概算書，主管機關彙合本機關及其所屬各機關概算而編成之機關單位概算爲第二級概算。在中央爲各院部會，在地方則爲省市政府之機關單位概算。主計處彙總編成者爲第三級概算，又名總概算書。

依據規定，第一級概算須於十一月三十日以前呈送主管機關。第二級概算須在一月十五日以前送交主計處。第三級概算須於三月十五日以前送達中央政治會議核定，須於四月十五日發還主計處重編總預算案。於五月十五日以前呈轉立法院審議，須於六月十五日以前議定交國民政府公布。

於此有須注意者，即預算中政會議定前之修正也是也。國家概算，其編製第二級概算之主管機關，依照預算章程第二十一條『各主管機關審核第一級概算應分別加具審核意

見彙編各分類歲入歲出概算書（第二級概算）……』之規定，則中央主管機關對於第一級概算有審核之權，但無修正之權力。各主管僅得簽註修正意見，而不得爲事實上之變更。其次主計處對第二級概算依據第二十三條之規定，亦僅有簽註之權，不得爲內容之修正。

至地方預算則其情形稍異。地方第一級概算，須於十一月三十日以前先送交各省市主管財務機關加具審核意見，先呈請各該省市政府以收支適合之原則核定後，於一月底前發還主管財務機關，彙編第二級概算，於二月十五日前送達主計處，簽註意見彙編地方總概算書，於三月底送達中政會核定，於四月底發還重編總預算案，於五月十五日前呈轉立法院核議，於六月十五日前交國府公布。是地方概算主計處雖亦僅有簽註之權，但地方主管機關則有核定權力。其理由爲何，此則在於地方政府之組織，與中央政府組織不同。地方政府乃以省委員或市長對行政院負責，且地方政府遠在各地，於目前歲計人員尙未普遍設立之際，主計處實無法簽註意見，故乃以核減之權，付諸省市最高主管機關。

美國預算局能核減預算，而我主計處僅得簽註意見者，亦以主計處爲一事務機關，不負政治責任，故僅得簽註意見，以備中政會及立法院之參考。簽註權初無礙於經費之核減，蓋中政會及立法院皆能根據其意見而加以修正。是也。

我國編製預算之方法，預算章程均有規定。具見第十九二十兩條，原文不庸贅論。惟對收入不能有確切之根據者，則以三年度平均，參酌歷年增減率而增減之方法估定之。至支出無確切根據者，則以合理之理由推定之。

至於現行預算形式，則係依照二十年十一月二日公布施行之辦理預算收支分類標準，及二十一年六月同法之修正案，及二十年十一月二十日公布施行之預算科目細則辦理。乃以政務之性質採用橫分方法，更就每類政務而以機關縱分，爲簡略起見，於書末附錄上項法規，以資檢閱。

總概算編成方法可分收入與支出兩方言之。就收入言之，第一級概算以本機關收入總額爲第一款。以收入之性質更分爲各項目節。第二級概算，乃以主管機關及其所屬機關

之收入總額爲第一款，而以各機關收入性質相同者，彙爲各項、目、節。第三級概算，卽彙合各第二級概算之各款收入性質相同者，彙爲各款，而以普通歲入及營業收入分爲二類。以上第一級概算款項、目、節之分類，依據預算科目細則辦理，第二級以上概算款項、目、節之分類，依照辦理預算收支分類標準辦理。

支出總概算書之編成，亦與收入相同。第一級概算，以本機關支出總額爲第一款，而以支出用途之性質橫分爲項、目、節。第二級概算以主管機關及其所屬之支出總額爲款，而以各機關個別經費爲項，以支出用途橫分爲目、節。第三級概算乃以各機關支出性質相同者彙爲一費類，如國務費、黨務費，更以機關別爲項。以上第一級概算科目分類依預算科目細則辦理，第二級以上概算則依辦理預算收支分類標準辦理。收支概算，皆分經常臨時兩門。故第二級概算，包括第一級概算至目爲止。第三級概算包括第二級概算至目爲止。無論歲入歲出或國家地方預算，均無不同。

我國會計年度，自民三會計法以來，皆採七月制。於民國四年時，財政部以當時議會開

始在九月一日，而會計年度以七月開始，蹈法國覆轍，殊爲不便，呈請改爲曆年度，庶合國情，其後雖奉核准，然以議員鍾才宏之反對，未幾仍復原制。自後會計年度皆以七月開始。自國府成立後，立法院及中政會均爲常設機關，預算審議，何時均可進行，故會計年度開始期不必再受審議時期之拘束。然近項亦有倡改制之說者。（衛挺生氏在東方雜誌第三十二卷第十三號論文）其說謂：（一）我國現在財政收入之主幹關、鹽、統等消費稅，在七八兩月均爲收入較少之時期，並舉海關對關稅收入之預計表爲證。即：

七月份預計收入	二七（百萬元）
八月份	二九
九月份	三一
十月份	三一
十一月份	二八
十二月份	二九

一月份	二七
二月份	二七
三月份	三二
四月份	三二
五月份	三一
六月份	二八

不寧唯是，將來實行直接稅，則開始徵收，須在人民結賬直後，而人民結賬期，則在舊曆年關。故七月開始，則財政收入短絀，與會計年度開始必須在收多於支之原則不合。

(二) 以爲我國金融以上海爲中心，而上海金融季節則八、九、十月最爲吃緊。故在此金融緊急之時，而開始會計年度如增加稅率或徵收租稅，皆使金融更爲緊急，發生不良影響。

以此兩種理由，爲主要理由，因而主張改七月制爲曆年制。

吾人以爲其主張初非無相當之理由。然其所根據之材料，實稍薄弱。第一貨物稅之收入，與月份關係較少，大約各月收入均相差無幾，此在各國均屬相同，即觀上列預計表，則各月相差絕非過鉅。且上表所列八、九、十三月，收入均極旺盛。且就直接稅言，則除農業所得等稅外，工商業所得稅，其結賬期已可逐漸改在國曆六月辦理。現在通埠大邑，工商機關，儘多以六月底爲結算期者。其在舊曆年底重行結帳者，皆因與內地商工業來往之故。一旦內地商工業逐漸改張，則七月制與商業習慣亦可吻合。商工業愈繁盛，則商業習慣之統一亦愈易。如固執舊年結帳，則國際貿易即可受滯窒影響。然凡此所論，乃就常識推想。如謂七月制必不合於國情，則於肯定否定之前，必須有完美之資料，以資證明。

且就金融季節言之，則徵收租稅自宜在人民錢袋較裕金融鬆動之時。然我國幅員廣大，上海雖爲南方商業中心，實不足以代表全國。故欲謂八、九、十月金融最緊，亦尙須以更完全之統計證明也。

總之會計年度，應否以七月開始，實爲一目前應加深究之問題。本書爲篇幅體例所限，

暫予擱置。

依照預算章程規定，會計年度乃以七月一日開始。至會計及出納整理期間，則現行法規，尚無明白規定。故於二十二年時，主計處呈請國民政府轉請中央政治會議核定，可否按照民三會計法之規定，至遲不得逾十二月三十一日。嗣奉國府第七九號訓令以暫行決算章程第十條及第十五條規定，第一級決算書限於十月三十一日前呈送主管機關，則會計及出納整理期限，自至遲以十月底為止。故知現行制度整理期間，至遲以年度經過後四個月為限。

我國主計處對各級概算，僅能加以審核簽註意見，而無核定之權。主計處編製之中央總概算，無論歲入歲出，皆為各機關所提之原案。其編製之地方總概算，則為各省市府會經核定一次之概算。以是總概算編成，在主計處並不加以修正，與美國預算局不同，遂為一部人士所詬病。然主計處實無可以修正之理，緣憲法規定，中央執行委員會，乃為行使國家統治權之最高機關，一切政權之運用，國家政治設施之主要大綱，胥在於是。五院不受主席

之指揮，各對中執委會政治會議負責。對於各院之行政方針，主席既不能核定，因之主席所屬之主計處，對預算自無核定之權。此實現行政制當然之結論。故核定預算之權，自屬諸一國政策決定之最高機關，即中政會是也。中政會核定預算，一方比照各機關次年度之行政計劃，他方則尤注意於收支之適合。故中政會審定預算之機關為財政委員會，而恆以財政部長為主席。依照預算章程第二十四條規定，則中政會審核預算依據之原則，即為收支適合。各主管院部長官本為中政會組成之一員，於審查時自得陳述其意見。故中央總概算之審定，在形式雖不若英美制度求得各機關之同意，然實際多為各主管機關長官同意之數額。

以政治指導人員及各主管機關長官及財長組成之團體審定預算，其結果一方期其不背於政治方針，他方期財政部長建議財務上之意見，庶免預算執行發生困難，本為一完美之制度。然現行制度亦有缺點兩端：第一我國預算編製恆占半年，主計處彙編前後亦占三個月。然中政會之審定，僅占一個月。如依照法律辦理，此時中央地方總概算，先後均送至

中政會內容殷繁，似非可以詳密辦理。且第二中政會雖以收支適合為審定標準，然預算之編製各機關主張不同，節儉之長官，或依實估計，而奢靡者流，常多故事鋪張，虛浮編列，以為核減之地步。各機關歲計人員，迄今仍未設立。故對於預算所列之真偽，主計處既無法確知，因之簽註之時，疏忽則有放任之嫌，不慎則有失實之慮。而中政會對於預算核減，除依據其主管長官意見外，又必須依據主計處之簽註。事實上主計處在現況下，既無從為正確之簽註，故中政會之核減，即茫無所從。以故省儉長官或蒙不當之抑制，而奢費者流，則縱屬核減，尤能應付裕如，自慶得計。此則弊在歲計人員，尙未普遍設置。若長此以往，則不特預算之經濟不能達到，中政會之核減誤謬叢生，即政治道德，亦將每况愈下。此則未能依法奉行之過，而須喚起注意者也。

中政會將總概算核定後，乃交主計處依照核定案重編總預算案，交行政院會議通過後，呈由國民政府轉交立法院審議。

依照十八年七月十日公布之治權行使之規律案第一款之規定，有關人民負擔之財

政法案，非經立法院議決，不得成立，故中政會之核定，不過爲行政上之核定，必須經立法院之議決，始有法效。依照預算章程國家及地方總預算案，至遲於五月十五日以前送交立法院。立法院設立經濟、外交、財政、軍事、法制、五委員會，辦理一切議案之審查事項。預算案之審議，亦由五委員會先行審查。各委員會委員，由立法院委員分任。其主席由院長指定之。委員會審查預算，得請求主管機關長官，即各院各部會長官列席說明。委員會審查期間，不得逾十五日，乃將審查結果，提出修正案於全院會，逐項討論，是爲二讀。討論之次序，先歲出案而後歲入。討論後原修正案遭否決時，乃以國民政府所提原預算案表決。仍遭否決時，重交委員會另行修正。迨各案通過後，乃重提出院會宣付表決，是爲三讀，僅得爲文字上之修正。

於此所應述及者，即立法院對預算審議之權力如何是也。第一立法院有無增加預算之權，第二預算審議之範圍。惜現行法律，對此兩項重要問題，皆無明白之規定。惟就政制精神，中央執委會政治會議，乃領導治權之機關，其地位在五院之上。按照二十一年六月二十三日第四屆中執委會通過之立法程序綱領，第五條第三項上半段有「立法院對於政治

會議所定之原則，不得變更』之規定，則預算為財政法案，立法院對中政會業經核定之預算，自不得有重大之變更。但關係較小之數額修正，增加或減少，法律既無明文禁止，自在許可之列。然按諸事實，立法院於審查預算之前，恆規定方針之大綱。就各年度立法院審議預算大綱觀之，則立法院常為一核減之機關。例如審核二十五年度預算大綱，第一為次年度預算支出之總額，不得超過本年度。第二新設機關以絕對必需者為限兩條，則立法院之旨趣，可以概見。

至審議範圍法律亦無規定，事實上二讀之討論，雖係分編，然三讀之通過，實為以全案表決，則無論預算之審查範圍，事實上是否專就議定經費審查，但形式上實為全部議定制，而非一部議定制。且以我國現存各項政費支出除營業支出外，皆係統籌辦理，並無特定基金為特定經費之用。此亦一部議定制目前不能實行之理由也。

依預算章程第二十六條規定，立法院須於六月十五日以前將預算案通過，交國民政府公布。立法院對中政會核定之預算，既不得全部否定，則以通過為原則，而依照十七年三

月一日公布施行之立法程序法第九條規定，國民政府於接到法案後，須於十日內公布，則預算不議定之情形，本可避免。然事實上以種種原因，預算之編制審議，皆不能剋期辦理。以故預算章程復爲救濟之規定。即（一）中央預算未議定或未成立前，其舊有機關有最近核定案者，依其最近核定案。無最近核定案者，由主管機關擬具概數交由主計處簽註呈中政會核定後動用。（二）新增必要機關經費，應擬具概數同前辦法。（三）因特殊緊急事故，不及呈轉中政會核定者，得以國民政府命令執行之，但事後須經中政會追認。（四）地方機關於預算未議定前，則由省府政府參酌最近年度預算與財力，議定救濟辦法，呈請國民政府備案。觀此則知中央機關，乃採上年度預算延長法；而地方機關則採英國臨時預算制，不受上年度預算之拘束。惟依上規定，則臨時預算皆無須經立法院議定，或追認。此則中政會之特殊地位使然，亦我國預算即或不能及時議定，亦採一次議定制，而非多次議定制也。

財政法案，依法非經立法院通過不得成立。然臨時預算甚至不經立法院之追認，其地方臨時預算且不經中政會之核定，此諸規定，似屬不當。維事實上臨時預算皆屬急待決定，

不能轉折過久。但就法案之效力言，實應經過合法之程序，則須爲吾人所應注意者也。

預算既經公布，各機關即須依照執行，不得變更。（第二十九第三十一條）然依前所述，則預算執行本不能與預算吻合，於特殊意外情形，且發生收入之減短與歲出之增加。對於中央歲入之減短，如依據經濟社會情形之變遷，不能避免之時，則規定由國民政府擬具辦法，送中政會核定執行。地方歲入之減短，則由省市政府擬具辦法及歲入概算書送交主計處簽轉國府，交中政會核定執行。所謂辦法者，自包括加稅、募債而言。至中央歲出預算，於執行發生困難時，則凡因政策之變更，致各機關經費之全部或一部不必要時，得以中政會之決議，轉請國府命令撤消或縮減。至預算不敷時，則有兩種情形。一種爲預算總額不敷之情形，一種爲預算內各科目不敷之情形。在前者情形，我國法律規定之條件，必須其不敷之原因，乃源於法令之施行，與契約之締結，致不可避免之時，謂法令之施行者，乃原於舊法之施行結果，或新法令之頒行，致機關職務實行增加，而原預算勢難應付之情形。謂契約締訂致發生不足者，乃因購買勞役、物品之契約，因經濟上之變動，致依照契約履行，不得不增加

經費之情形。如向外國訂立購買物品之契約，因兩國匯兌率之變動，而契約內又無固定匯兌率之約束，致支付貨價，超出原有預算數額之情形。凡此乃關係國家信用，故法律均允許編製追加預算。其追加預算辦理程序，與本預算同。其有緊急事故不及辦理追加預算時，得以國民命令執行，事後求立法院之追認，無論中央地方，皆同一辦理。

至於後者即預算總額內科目不足情形，則規定得動支預備費。我國現制，國家地方預算，均設立第一第二預備費兩種。中央第二級概算，應設立概算總額百分之一至二之預備費，名第一預備費；中央總概算亦應設立百分之一至二之預備費，名第二預備費。如歲入總額較歲出多餘時，其節餘儘列入第二預備費。地方第二級概算設立總額百分之一至二之預備，名第一預備費。如歲入歲出比較有餘時，其節餘儘列為預備費，名第二預備費。

無論中央地方，動用第一第二預備費之法定條件有二。一為意外事故，二為擴充設施。謂意外事故者，乃預算議定前無合理之理由，足以料到之情事發生。謂擴充設施者，乃原於事實之必要，致機關之職務必需增加之情勢。凡此兩端，均非由於法令之變更，而為事實之

必要。至動用第一預備費之手續，無論中央地方，皆呈由最高主管機關核准。至動支中央第二預備費則須擬具計劃及概算請中政會核准。在地方機關，則由最高主管機關即省市政府核准，轉交主計處備案。

以上科目不足之情形，依據法律字義，實係一科目不足而他科目亦無節餘之情形。蓋如一科目不足而他科目有餘時，雖現行中央法令，皆無規定救濟之法，然依據常理，實應流用，而不應動支預備費。蓋預算科目之流用，加以相當限制，不特誘致節儉，且可免編列巨額準備金，無形中減輕人民負擔，已見前述。惟現行中央歲計法令，則對流用之是否合法，有無限制，皆無規定。預算章程第三十一條規定，預算應照案執行，核實支用，不得超越。然其文義，實極含混。所謂照案執行一語，實亦不得為禁止流用之文辭。現今對流用規定較詳者，多見於單行法規中，如財政部所屬財務機關編制支出計算書章程即是也。依此章程則流用之限制如次：

(一)上月結餘除第一款(本機關經費)第四項(特別費分四目、一特別辦公費、二旅

費，三匯兌，四其他）外，非經呈准，不得流用於本月。

(二) 項與項不得流用。

(三) 第二款（附屬機關經費）各項、各目、各節，均不得流用。

(四) 第一款第四項之各目不得流用。

(五) 在預算案內特准動支者，不論項、目、節，均不得流用。

(六) 核定預算範圍內因組織或事變之變更，有一部金額無須支出時，不得以之改充他用。

以上規定其目的實在於行政上之監督。然對預算科目流用之本質，實不無誤解之處。良以預算乃就年度而言，月份預算，乃係行政權宜之計，無法案之性質。故月份間之流用，除其支出性質每月相同如俸給之類外，其餘流用，不應禁止。按民國十九年工商部以上半年度支出，超過預算，流用下半年度經費，經審計部以現行法令無所依據，呈請國民政府解釋，嗣奉指令第一九九二號，准予流支。可知月份流用，實為法令所許。故前章程規定，倘無財務

行政上之特殊原由，似嫌過嚴。且上項章程之適用範圍，乃限於財部所屬之財務機關，其他機關自無準用之拘束，故中央機關對於流用，實無可依據之統一規定。至國民政府成立以前法令，其對於黨義無牴觸者，雖依十六年八月十二日國府通令暫准援用，但民三會計法對流用之規定，亦極簡略。民三會計法第十六條規定：『各官署長官不得於預算所定用途外，使用定額。或將各項定額彼此流用。但各官署因特別情事，有流用各項定額必要時，應聲敘理由，呈請大總統核辦，經大總統認為必要，准其流用者不在此限。』查民三會計法規定預算科目分爲款、項、目三種，則目之流用，自屬所許。特現行預算科目，與前法規定不同，如何比照辦理，殊成疑問。且上述項之流用限制，其呈准手續，對於現行政制，扞格不合。依照現制，其核准機關究應屬諸何人，殊難確定。故縱屬前法仍能引用，亦不無窒礙難行之處。以故現日中央機關經費科目之流用，如何限制，實難憑據。在審計機關審核時，亦惟有根據例案，或推理決定之耳。

至於地方機關，則單行法規中，亦有限制流用之規定，大抵與財政部前項章程相仿。且

彼此各異，不能統一。故倘現制於短期內不致變更，則流用之規定，實爲要圖。

我國預算執行以財政部及審計部之監督而完成。會計年度終了四個月內，即十月底以前，即爲會計出納整理期間。於十月底以前，第一級決算即須編竣。茲述現行決算制度如下。

依二十一年十月國民政府公布施行之暫行決算章程。決算編製之機關與決算之種類，均與預算相同，即本機關之收入支出決算爲第一級決算。中央主管機關及地方省市政府彙合之機關單位決算，爲第二級決算。主計處彙編之中央及地方總決算爲第三級決算。決算之編製日期及程序如次。即中央第一級決算應於十月三十一日以前呈交主管機關，彙編第二級決算，於十二月三十一日以前呈交主計處彙編中央總決算簽註意見呈請國府發交審計部審核，於四月三十日前審核完竣。附入審查報告呈轉主計處，由主計處編定中央總決算，於五月三十一日前呈請國府公布。至地方決算，則第一級決算限期亦在十月三十一日。但先交主管財務機關簽註意見後，於十二月底呈由省市政府審核。於二月二

十八日前發交財務機關編成。第二級總決算，限四月底前呈送主計處，於五月底以前編成。地方總決算，呈請國府公布，並檢具一份呈送中政會轉審計部備查。

地方決算編製日期及程序，與中央決算大抵相同。惟中央決算乃以主計處為簽註機關，審計部為審核機關。至地方決算則以各省市財務機關為簽註機關，而以各省市政府為審核機關。推原其義，乃以一方主計處在地方之附屬機關尚未成立，如以第一級決算交主計處簽註，則事實礙難，且亦非時間所許。他方審計部各省市附屬審計機關尚未成立，地方收支計算，亦未送審計部審核，故不得不以省市最高機關負審計責任。但各省市審計處，於二十四年春季業經成立。江蘇、浙江、上海、湖北四處，故依據暫行決算章程第十八條第二項之規定，以上設有審計處各省市，決算自應以審計處為審核機關。則比照中央決算送審日期，自應於二月二十八日以前送審計處審核。後於四月底以前交主計處彙編。特上列各審計處審核地方計算，皆自二十四年度起。故究竟二十四年度結束後，決算之審核程序及日期，在本書著作之時，尙無事實之根據。

我國決算書包括四種書表。

(一) 爲決算書 決算書包括本年度預算決算及兩項比較增減三項內容。決算科目，自須與預算相同。

(二) 收支對照表 包括上年度結存，本年之收入支出，及結餘四項。以上收支結支僅限於現金。

(三) 貸借對照表 包括上年度及本年度之資產負債。資產項下，一切固定資產如土地、房屋、及一切流動資產如現金、應收款、皆屬之。負債項下，凡應付未付款、須在本年度預算內列支者皆屬之。凡未列入之款，即須在下一年度預算內開支，資負差額，即爲純益或純短額。

(四) 財產目錄 包括除流動資產外之一切固定資產。凡土地、場圃、池塘、房屋、建築、及購置項下物品、(除消耗性質及價值不滿國幣一角者外) 皆屬之。

自二十一年七月主計處以中央機關會計制度紛雜不一，爰擬定中央各機關及所屬

統一會計制度，呈由國府通飭遵行。依照上項制度，則每年年終尚須編製總平準表一種，自亦為決算書表一種。現日中央各機關均經先後依照新制辦理，則於辦理決算時，自應附送前項報表。平準表之內容，僅包括流動資產，即現金應收應付款支付命令等是也。分財源、負擔兩類。財源表示機關之權利，負擔表示機關之義務。凡此兩類，又分為經費類與收入類兩種。經費類者乃包括本機關支出預算內款項，如應領經常費、現金、應付經費（上制名保留數）等。凡經費外之應收應支款項，無論預算內預算外之收支，皆屬收入類。其詳細科目，應屬諸官廳會計。特平準表與貸借對照表不同者，即後者之包括範圍較廣而已。

主計處於彙編第三級決算外，尚應另附表格表示左列各項內容。

甲（一）歲入預算及追加預算額

（二）已收訖歲入額

（三）歲入減免額

（四）未收訖歲入額

(五) 上年度剩餘額

乙、(一) 歲出預算及追加預算額

(二) 歲出實支額

(三) 歲出剩餘額

我國現行決算制度，有一特點，即無須經立法院之通過。其理由則我國各機關收支款項，事前事後依法均由審計機關按月監督，一切非法收支，審計機關皆得按時糾正，依據月份收支計算書類之審核，審計部更彙總審查決算，而發給核准狀，即足證明預算執行之合法，以解除官吏之責任。此種財政監察之權，在各國則並屬諸立法機關，而我國則屬諸監察院。以故我國監察院直轄審計部之核准，其效力自應與各國議會對決算之核准，法效相同。故決算不經立法院之議決，乃監察立法兩權分立之結果，自不能與各國相提並論，而其實質則相同也。

決算既經公布，官吏履行預算之責任，本可解除。惟以決算之審核，事實上不能絕對正

確。設有隱匿行爲，或不能即行發見。倘決算公布之後，仍發見錯誤或重大不法行爲，而不能重行審核，則其責任應何人負之。是以審計法第十八條更規定，自審查完竣決定解除其責任之後，五年以內，發現錯誤、遺漏、重複等情事，得重行審查。至有詐僞證據者，則雖經過五年，仍復再爲審查，即對決算之效力，加以相當之限制，而預防不法行爲也。

我國現行歲計制度，於不久將來，或將變更。現公布之預算法會計法，均爲將來制度之張本。除決算法尙在草訂，不足據以揣擬將來制度如何外，茲特依據預算法一述將來制度之梗概，以便了然於現制之將來焉。

擬行制度下預算編製之機關，仍爲主計處及其駐在各機關之主計人員，並駐在地方之主計機關。至概算之級別，則與現行制度不同。概算之編製，分爲三級機關單位。機關單位即本機關與其所屬機關。無所屬機關者自爲一單位。機關單位分爲數級，第一級機關單位在中央機關即國民政府及所轄之各級機關，五院及所轄之各機關。故第一級機關單位之概算，實即中央總概算。第二級機關單位即國府或五院直轄機關及所屬各級機關。例如行

政院所直轄之財政部、財政部及其所屬各級機關彙總之概算爲第二級機關單位概算。自財政部以下之各級財政機關，皆包括在內。國府及五院本機關概算亦爲第二級概算。第三級機關單位即國府或五院所直轄機關所直轄之機關及所屬。如煙酒印花稅局及其分局之概算。惟立法院無直轄機關，故第二級第三級機關單位中，無立法院。又國府或行政、司法、監察、考試、各院直轄機關本機關概算，亦爲第三級概算。第三級以下機關單位，以此類推。惟自第四級機關單位以下，概算皆由第三級機關代編，故概算實分三級。至地方機關單位之分級，乃以省政府或廳之所屬各級機關爲第一級，其下依次類推。而自第三級機關單位以下之概算，統由第二級機關編製，故地方概算實分兩級。

故第三級概算，乃包括第三級以下之各級概算。第二級概算則包括第二級以下之各級機關概算。第一級概算乃包括第一級機關以下之各級機關概算。在中央爲中央總概算，在地方爲各省市之總概算。

概算之編製因程序繁夥，故預算法將各級程序分別命名，即：

(一)各機關初步編成之收支計劃，名概算。

(二)經中政會核定後稱擬定預算。

(三)經立法院通過後公布爲法定預算。

其編製之程序中央與地方不同。中央概算以七月以前國府決定次年度施政方針，令行各機關遵照籌備其行政計劃，呈由上級機關核定後，乃開始由駐在機關之主計人員依據其機關長官之意見，就行政計劃編成概算，並簽註其意見後，呈送上級機關。各上級機關與其駐在本機關之主計人員會商，將各該所屬機關所送概算審核並簽註意見，彙總編成第二級機關單位概算，呈送上級機關。其上級機關亦同樣辦理，編成第一級機關單位概算，送主計處編成中央總概算書，呈國府轉交中政會核定各門各類之最高數額。至若各級軍事機關之概算，則由軍政部核定彙編，自不經主計處之手。中政會核定後，仍發交各機關重行編制正式預算，即稱擬定預算，仍照編製概算方法，編成送交主計處編製總概算後，交行政院會議通過。行政院除發見新生事實外，不得修正內容，即交立法院審議。

至地方概算之編製，則每年以八月間決定施政方針，其內容不得與中央方針牴觸。同時依前程序編成總概算後，呈送國府發交主計處及財政部，對其收支預計簽註後，交立法院審議仍發還省政府改訂後，交省主計機關編成總預算公布之。市預算亦大略相同。故地方預算乃以省之命令公布。至中央與地方編製日期，茲另列表示之。

於茲有應加論及者數端，即爲主計機關之責任。依據預算法則辦理歲計人員，應一方編制本機關預算，他方更須彙編本機關與附屬機關之機關單位預算。於編製預算之外並應就調查研究所得，對於財務上增進效能，減少不經濟支出之辦法，或應聯合其他機關統籌辦理，以資經濟之事項，隨時報告於機關行政長官。本機關及下級機關預算，應加修正之處，歲計人員亦應建議於長官，如不能得長官之同意，則簽註其意見以聽上級機關之採納。蓋近世預算，質量繁夥。最高級核定機關及立法機關，均難爲鉅大之修正。故收入預算，是否確實支出預計，是否經濟？殆於編製之時，既已決定。以故編製預算，甚屬重要。英國財政部與各部財務人員，頻繁研商財務上改進之事務，美國預算局亦設有專員專司調查，我國主計

(附表丙) 預算法規定辦理中央及地方預算程序及日期表

日期	辦理	程序
七月	國民政府決定施政方針通飭遵行，同時主計處通知各機關編製概算。	
八月	地方政府決定施政方針，通飭遵行，由各機關擬定計劃呈請核定。	
九月	地方主計機關通令各機關編製概算。	
十月	中央第三級機關單位分概算於一日以前編送第二級機關單位主管機關。 第二級機關單位分概算於二十一日前送達第一級機關單位主管機關。 軍事機關屬於國府及第二級機關單位者，應將其概算於一日以前送軍政部。	
十一月	中央第一級機關單位分概算於一日前送主計處。 地方省總概算送國民政府。	
十二月	中央總概算書於十五日前送中央政治會議。	
一月	直隸行政院之市政府一日以前編送概算呈國民政府。 中央總概算書於十五日前經中政會核定發還重編擬定預算。	
二月	直隸省之市政府於一日前編送概算呈省政府核定。 省總概算於月底前經國府發還。	

三 月	中央擬定預算於一日前送行政院會議須於十五日前議定之。
四 月	經行政院核定主計處重行整理後之中央總預算於一日以前咨送立法院審議。 直隸行政院之市政府概算於一日以前發還。
五 月	各直隸省之市縣政府概算由省府審定發還。 中央總預算立法院於三十一日前議定送請國府公布。
六 月	中央總法定預算公布。 省法定預算由省於六月十日前公布。 直隸行政院市政府及直隸省之市縣政府預算於十日前由各該市縣政府公布之。

處若無駐外人員，則舉凡預算經濟諸節，何能達到主計處之成立，效用毫無。必需如預算法之規定始能完成其功用。

不唯如是，歲計人員對於執行預算，非法之支出收入及契約等，均有向長官聲明異議之責任，並須將其事實報告上級機關，上級歲計人員，及該管審計人員，否則連帶負責。蓋我國金庫制度尚未通行，機關長官常能非法收支，事後再行彌補。上級機關及審計機關，以距

離較遠，自不能洞悉底蘊。倘照上項規定辦理，則對於審計之效能，將增進極多。或且駕英美之上，故此項規定殊有價值也。

擬定預算以主計處編成而送於立法院，其內容如次。

甲 上編

第一卷 總說明書，內容包括九項：

一 施政方針

二 施政計畫

三 財政政策

四 中央財政最近經過及其現狀

五 本預算案與上年度預算不同之點及理由

六 國有財產狀況及計畫

七 國有營業狀況及計畫

八 國債狀況及計畫

九其他重要事項

第二卷 預算之綜要內包括：

一總預算及基金別機關別之總略

二第一級機關單位之分預算及其基金別機關別之總略

三第二級機關單位之分預算及其基金別機關別之總略

第三卷 決定總預算分預算必要之參考資料如次：

一歲出表解

1. 政事別費用分析

2. 經費別費用分析

3. 其他必要資料

二歲入表解

1. 現有收入

2. 擬廢止減少之收入

3. 擬設定或增加之收入

下編 第三章 我國歲計制度

4. 必要時可設定或增加之收入

5. 其他必要資料

三其他表解

1. 最近已結四年度年度終了時國家資產及負債狀況

2. 最近已結四年度年度終了時各機關人員數額及分配狀況

3. 其他必要資料

乙 下編

一總目錄

二每一個第三級機關單位之收支分預算及基金與機關別之總略爲一卷並附說明

三各種基金之收支預算每種基金爲一卷附說明並記載下列各項

1. 營業預算其最近已結年度之營業收支經過一覽表及年度終了時資產負債平

衡表

2. 信託或其他基金亦同

有恆久繼續經費時應註明其依據之法律

至預算之排列，則歲入而後歲出，先經常而後非經常，並分歲入歲出為經常非經常兩門，而不以經常門分歲出歲入。

科目之分類，無論歲入歲出均分為類綱目與現行制項目、節、雖相似，然內容不同，列表示之如次。

(附表丁) 預算法分科表

科 目	類 別		入		出	
	經常門	非經常門	經常門	非經常門	經常門	非經常門
第一類	徵課所入	長期借除所入	用人費用	有永久性之財產 購置費用		
第一網	稅收		俸薪			
第一目	關稅		選任			
第二目	(略)		(略)			
第二類	行政所入	無永久性之財產 變賣收入	事務費用	設定或增加資本 費用		
第三類	公有權利財產及 營業所入	收回或減少資本 所入	非事務費用	償還公債費用		

第 四 類	信託管理所入	歸公財產及變賣 所入	國有營業虧空填 補費用	其他費用
第 五 類	協助所入	不得作經常支出 之贈與及遺贈所 入	信託管理費用	準備金
第 六 類	得作經常支出之 贈與及遺贈收入	其他所入	其他費用	—
第 七 類	有永久性之財產 變賣收入	—	上年度虧空填補 費用	—
第 八 類	其他所入	—	—	—
第 九 類	上年度結存	—	—	—

預算之審議，先支出而後收入。收入審議之範圍，以擬設定或變更者為限。支出之審議，以歲定經費為限。對於原有法案之繼續經費，恆久經費，立法院不得變更。歲入審議，以一種收入為一子案。支出以第三級機關單位基金別經常與非經常門各為一子案。即第三級機關單位支出如為一種基金負擔，則為經常與非經常兩子案。倘為兩種基金負擔，則為四子案矣。審議變更之範圍，至綱為止。其審議方法則視立法院議事規則之規定與現制相同。茲不復述。

預算以五月三十一日前議定。倘及期未能議定，則依同法規定應於六月五日以前由立法院造具假預算，呈請國府公布實行，其效力與預算相同。惟新預算公布日之月終，即失其效力。假預算之內容，支出則恆久經費及上年度業經設立之繼續經費，依照原案執行。已經議定者，依照新案。歲定經費已經議定者，依照新案。未議定者，依照上年度預算，無上年度預算者，缺之。關於收入，則未提議變更之原有收入，依照原案執行。新經議決者，依其新案，未議定者，依據舊案，無舊案者，缺之。

預算既經議定，依預算法之規定，各機關應依照預算編成預算月份分配表，名曰行政預算，呈請主管長官核定。行政預算之編制，各機關歲計人員，應登記其在第三級機關單位以下者，並應考慮其特殊情形加以簽註，俟後每月即依照執行。

收支預算執行之際，如發見預計不確，或行政之政策變更，致需更改原有預算之時，則可經中央政治會議議決，以國民政府命令變更之。如預算支出非可縮減，而發生經費不敷之時，則有動支準備金及流用之兩種方法。

預算法分準備金爲常備金，預備金，及後備金三種。常備金於月份行政預算中設置，與美國預備金相似。占預算總額百分之五或相當之數額。月份支出有賸餘時，儘數列入常備金。預算科目不敷或行政預算所無而臨時發生必要支出時，第一級第二級主管機關由其長官決定。第三級以下機關，由上級機關之核准動支之。預備金，於第二級機關單位分預算中設置之，占總額百分之一至二之數額。常備金不足或增設新機關時，得以中政會之核定動支。然此兩種情形均係預算定額外之溢支，故須經過追加預算之程序。至後備金則於總預算中設置之，占總額百分之三至五。後備金，乃非常準備性質，乃以應付非常事變之支出。非常事變依法定爲三種情形。即國防緊急設施，重大災變，緊急重大工程。凡此情形，政府應編製非常預算，動支後備金。至後備金不足，則編製非常收入預算以應付之。

至預算科目，一部有餘他部不足時，則可流用。預算法對合法流用規定如次。

一、歲出經常門同綱中一目不足他目有賸餘時

二、歲出經常門同類中一綱不足他綱有餘第一級第二級機關經主管長官核准第三

級機關以下經上級機關核准時

三、歲出非經常門不足歲出經常門有賸餘第一二級機關經主管長官核准第三級以下機關經第二級機關核准時

四、各基金經費不得流用

五、第三級以上各機關單位之經費不得流用

六、一年度經費除繼續經費外不得流用於下年度

至若收入不敷爲永久性時，則由財政部請求提出追加歲入預算爲臨時性時，則可發行庫券。庫券之清償以未納入之歲入爲基金，以會計年度終了爲清償最遲時期。其發出最高額須於預算中載明之。

以上所論，乃中央機關情形至地方準備金之類別，動用之限制，科目流用之規定，均與中央機關相同。

綜上所述，可知預算法之規定，遙較現行制爲詳明。惟以現日歲計機關既未普遍設立，

財政狀況亦未能使基金獨立，以故其施行條件尙未成熟，此所以公布已久，而未能施行之故也。

至決算制將來如何變更，則以決算法尙未公布，無從懸擬，茲暫從略。

附錄 我國重要歲計法規

預算章程

(二十年十一月二日國民政府公佈)

第一章 通則

第一節 綱要

第一條 凡各級機關年度預算除法令有特別規定者外，悉依本章程辦理。

第二條 年度預算在未經國民政府主計處編成總預算案以前，稱爲概算。

第三條 會計年度以每年七月一日起至次年六月三十日止。

第四條 年度預算分爲國家及地方兩部份，按

照辦理預算收支分類標準，分別編製，辦理預算收支分類標準另定之。

第五條 國家及地方預算各分爲普通會計及營業會計兩種，按照辦理預算收支分類標準分別編製。

第六條 普通會計及營業會計各分歲入歲出，並按其性質，各分爲經常臨時兩門，分別編製。

第七條 每一會計年度內之一切收入爲歲入一切支出爲歲出，均應編入預算，屬於國家支出機關之收入，列入國家歲入預算，屬於國家

收入機關之支出，列入國家歲出預算，均應滿收滿支，不得將收支各數，互相抵消；其屬於地方各機關之收支，亦如之。

第二節 編製

第八條 各機關所編本機關（包括附屬機關）歲入歲出概算爲第一級概算，中央各主管機關彙合第一級概算編成之各分類概算及各省政府並行政院直轄各市政府彙合第一級地方概算編成之各該省市總概算，均爲第二級概算；國民政府主計處彙合第二級概算編成之總概算，爲第三級概算。

第九條 凡因特殊障礙，未能按期編送第一級概算者，應先將各項概數報告主管機關，編入

第二級概算

第十條 凡未能按期編送第一級概算，並未能報告各項概數者，由該主管機關根據最近年度預算數，參酌情形，核擬概數，編入第二級概算。

第十一條 各機關逐年常有之各項收支，均應列經常門，其非逐年常有之各項收支，應列臨時門。

第十二條 凡一年度內僅有數月或數次，而非按月常有之各項收支，及年度內按月常有而額數相差較鉅之各項收支，應於說明欄內詳細註明。

第十三條 凡工程製造及其他事業，在一年度內未能完成者，應照其所需經費總額，編製繼續

經費概算書，附具說明，應將各年度應需之數分別列入各該年度歲出概算。

第十四條 凡特別建設或購置需用鉅額經費者，

應於編送概算時，說明事由，並分別附具設施計畫及圖樣估單。

第十五條 凡有收入之機關，其歲入概算應與歲出概算同時編送，其有臨時收支者，應將臨時及經常兩門概算，同時編送。

第十六條 第一級歲入歲出概算書內所列科目，應按照預算科目細則辦理。預算科目細則，由國民政府主計處另定之。

第十七條 概算預算之編製，均按照規定格式及說明辦理。

概算預算格式及說明，由國民政府主計處另

附錄

定之。

第三節 計算

第十八條 歲入歲出概算，均以國幣銀元為本位。
第十九條 歲入概算之計算方法，如左：

- 一 屬於產銷性質之稅收，如鹽稅、菸酒稅、統稅等，以本管區域內之產銷額數計算之。
- 二 屬於進出口貨物之關稅收入，以本管區域內輸入輸出之狀況估計之。
- 三 屬於固物定之稅捐收入，如田賦、房捐等，以本管區域內固定物之額數計算之。
- 四 屬於行為稅之收入，如印花稅等，以本管區域內商民力之狀況估計之。
- 五 屬於營業稅之收入，於本管區域內商業

之狀況估計之。

六 屬於沙田、官產、屯衛、田地之收入，以本管區域內沙田官產屯衛田地之額數及清理之狀況估計之。

七 屬於行政之收入，如登記、檢驗、註冊、牌照、訴訟罰金等以法令之規定及各該機關行政之狀況估計之。

八 屬於事業之收入，如學費及試驗場所出產品之變價等，以各該事業之狀況估計之。

九 屬於國家及地方營業之收入，以營業狀況連同成本估計之。

十 各項收入，如不能以上列各項之規定計算者，以最近三年間實收狀況為根據，其

逐年遞增或遞減者，按增減比率及增減原因估計之。其增減無定者，按三年間平均數並酌參增減原因估計之。

第二十條 歲出概算之計算方法，如左：

一 俸給之計算以各等級中一人為單位，按一人之俸額積算之。

二 估計一人應給之俸額有規定之數者，以規定之數為標準，無規定之數者比照同等級之有規定者估計之。

三 積算俸給有一定之員額者以定額為限，無定者以前年度各月平均額為標準。

四 物件之計算，以各品類中一件為單位，按一件之價值積算之。

五 估計一件應需之價值，有規定之價格者，

以規定之價格爲標準，無規定之價格者以當時當地之市價估計之。

六 積算物件有規定之件數者，以規定之件數爲限，無規定件數者，以前年度各月實際使用之平均數爲標準。

七 計算償還債款之數，其利息本金及其他各項費用，均根據各該契約及法令之規定估計之。

八 旅費之計算，除有特別原因者外，以前年度實支數爲標準。

九 根據法律、命令、契約應行支出之總數，業經確定者以總數額列入。

十 不能根據以上各項計算方法計算之經費，用比較實在之方法估計，並將計算所

根據之理由，說明之。

第二章 國家預算

第四節 編審之程序及時期

第二十一條 各機關編造各該機關次年度歲入歲出概算書（第一級概算），各繕具三份，限十一月三十日以前，送達各該主管機關。

第二十二條 各主管機關審核第一級概算，應分別加具審核意見，彙編各分類歲入歲出概算書（第二級概算），各繕具三份連同第一級概算書各二份，限一月十五日以前，送達國民政府主計處。

第二十三條 國民政府主計處審核第二級概算，

分類簽註意見彙編總概算書，繕具三份，限三月十五日以前，將總概算書二份連同審查意見書一份，並檢同第二級概算書各二份，第一級概算書各一份，呈請國民政府送達中央政治會議。

歲出概算總額如超過歲入概算總額，應於編送概算時，附具補救意見書。

第二十四條 中央政治會議依據收支適合原則，核定歲入歲出概數，於四月十五日以前，將核定總概算書一份，連同議決案，並檢同第二級概算書，各一份，送由國民政府發交主計處。

第二十五條 國民政府主計處依據中央政治會議核定總概算書編成預算案，限五月十五日

以前，將總預算案連同中央政治會議議決案

並檢同第二級概算書各一份，呈請國民政府交行政院提出立法院核議。

第二十六條 立法院於每年六月十五日以前將總預算議決，呈請國民政府公布。

第五節 預備費

第二十七條 第二級歲出概算內應酌設預備費為第一預備費，按照歲出概算總額百分之一至百分之二編列。

遇有意外事故，或擴充設施，該類預算內某科目所列經費發生不足時，得由主管機關核准動支前項預備費，通知國民政府主計處備案。

第二十八條 總概算內應酌設預備費為第二預備費，按照歲出概算總額百分之一至百分之

二編列，但國民政府主計處彙編總概算時，收支比較如有餘額，儘數列爲第二預備費。

遇有意外事故，或新增設施，其經費爲原預算所未列者，得由主管機關擬具計劃及概算，送由主計處簽註意見，呈請 國民政府轉送中央政治會議核准，動支前項預備費。

第六節 預算之執行

第二十九條 歲入預算公布後，各級機關應負責執行，非有重大事故，或特殊變遷，不得短少。

第三十條 歲入預算公布後，各級徵收機關，應照法定稅目稅率徵收，非經法定程序核准修改，不得有所增減。

第三十一條 歲出預算公布後，各級機關應各照

案執行，核實支用，不得超越。

第三十二條 歲出預算公布後，如因特殊事故或國家政策之變更，經中央政治會議決議後，以國民政府之命令得縮減某項之一部份或全部。

第三十三條 歲出預算公布後，不得提出追加預算，但本於法令或契約所必不可免之經費，遇有不足時，得提出追加預算，其辦理程序依照第四節之規定。

第三十四條 歲出預算公布後，如因特殊應急之設施或處置，不及辦理追加預算時，以五院（主管）院長之提請，經中央政治會議議決，得爲預算外之支出；前項預算外之支出，仍應由主管機關補編追加預算書，送主計處簽註意見。

見，呈請國民政府發交行政院提出立法院追認之。（民國二十三年四月二日公布修正）

第三十五條 預算公布後，因特殊事故致收入短少，不能適應原定歲出預算時，由國民政府提出補救方法，送中央政治會議核定施行。

第三十六條 新舊機關或事業，其歲出預算在年度開始後核定者，均自核定之次月分起，照案執行之。

第七節 預算未成立時之救濟

濟

第三十七條 舊有機關或事業本年度概算依期編送，在年度開始以前未經核定者，暫照最近年度核定案執行之。但無該項核定案者，其應

需經費由主管機關擬定概數，送由主計處簽註意見，呈請國民政府轉送中央政治會議核定施行。

第三十八條 預算未成立時，國民政府認為必須成立之新增機關，或亟應舉辦之事業，其應需經費，由主管機關擬定概數送由主計處簽註意見，呈請國民政府轉送中央政治會議核准動支。

第三十九條 預算未成立時，如有特殊應急之經費得由五院（主管）院長提經中央政治會議議決，先行動支，仍應補編概算送主計處簽註意見，送請中央政治會議彙案核定編入預算，（民國二十三年四月二日公布修正）

第三章 地方預算

第八節 編審之程序及時期

第四十條 省市各機關編造各該機關次年度歲入歲出概算書(第一級概算)各繕具三份。限十一月三十日以前送達各該省財政廳或市財政局,如有一部分未能按期編送者,即由該省財政廳或市財政局代為編造。

第四十一條 各省財政廳或市財政局,審核第一級概算應分別加具審核意見,彙編各該省市歲入歲出概算案,繕具二分,連同第一級概算書各一份,限一月十五日以前送達各該省市政府。

第四十二條 各省市政府依據全年行政計劃及收支適合原則,議定各該省市壘算案,限一月三十一日以前發還財政廳或財政局。歲出概算總額如超過歲入概算總額時,應由該省市政府議定補救辦法,呈請中央核准。

(民國二十三年八月二十日公布修正)

第四十三條 各省財政廳或市財政局依據省市政府議定之全年行政計劃及概算案,編成各該省市歲入歲出總概算書(即第二級概算),限二月十五日以前,連同全年行政計劃繕具五份,以一份送行政院,以一份送財政部,以三份連同一級概算書各一份送國民政府主計處。

行政院接到各省市第二級概算書及行政計

劃後，應即召集各主管部會開審查會議，作成審查意見書。提經行政院會議通過，於三月十五日以前，轉送國民政府主計處。（民國二十三年八月二十日公佈修正）

第四十四條 國民政府主計處，審核各省市歲入歲出總概算書，簽註意見，限三月三十一日以前，將總概算書二份，連同行政院及主計處審查意見書各一份，呈由國民政府送達中央政治會議。（民國二十三年八月二十日公佈修正）

第四十五條 中央政治會議核定各該省市總概算，於四月三十日以前，將核定總概算書一份，連同議決案送由國民政府發交主計處。

第四十六條 國民政府主計處依據中央政治會

議核定各該省市總概算書編成各該省市總預算案，限五月十五日以前，將總預算案連同中央政治會議議決案，呈請國民政府交行政院提出立法院核議。

第四十七條 立法院於六月十五日以前，將各該省市總預算書，議決呈請國民政府公佈。國民政府主計處應將前項公佈之各該省市總預算，彙編全國地方總預算書，呈報國民政府。

第九節 預備費

第四十八條 各省市第二級歲出概算內，應酌設

左列預備費：
第一預備費，

第二預備費。

前項第一預備費，按照歲出概算總額百分之一至百分之二編列。

各省市總概算收支比較如有餘額，列爲第二預備費。

第四十九條 遇有意外事故或新增設施，預算內某科目所列經費，發生不足時，得由主管機關呈請各該省市政府核准動支第一預備費。

第五十條 遇有意外事故或新增設施，第一預備費不敷應用時，得由主管機關擬具計劃及概算，呈請各該省市政府核准動支第二預備費。

各省市政府核准動支第二預備費後，應呈報行政院，轉呈國民政府，發交主計處備案。

附 錄

第十節 預算之執行

第五十一條 歲入預算公佈後，各級機關應負責執行，非有重大事故，或特殊變遷不得短少。

第五十二條 歲入預算公佈後，各級徵收機關應照法定稅目稅率徵收，非經法定程序核准修改，不得有所增減。

第五十三條 歲入預算公佈後，各級機關應照案執行核實支用不得超越。

第五十四條 歲入預算公佈後，如因特殊事故收入短少，或加稅募債等彌補辦法未經實行時，由省市政府，就原有收入範圍議定縮減支出辦法，以省市政府之命令行之，並呈報行政院轉呈國民政府備案。

一六七

第五十五條 歲出預算公佈後，如因特殊事故，或政策之變更，經省市政府會議決議得縮減某項之一部份或全部，並呈報行政院轉呈國民政府備案。

第五十六條 預算公佈後，因特殊事故，致收入短少而支出不能縮減時，由省市政府擬具彌補方法，並附概算書，送主計處簽註意見，呈請國民政府轉送中央政治會議核定施行。

第五十七條 歲出預算公佈後，不得提出追加預算，但本於法令或契約所必不可免之經費，遇有不足時，得提出追加預算，其辦理程序依照第八節之規定。

第五十八條 歲出預算公佈後，如因特殊應急之設施或處置，不及辦理追加預算時，以省市政

府之命令，得為預算外之支出。

前項預算外之支出，仍應補編概算書，由省市政府送由主計處簽註意見，呈請國民政府轉送中央政治會議核定後，交行政院提出立法院追認之。

第五十九條 新舊機關或事業，其歲出預算在年度開始後核定者，均自核定之次月份起照案執行之。

第十一節 預算未成立時之

救濟

第六十條 地方預算未成立時，得由各該省市政府參照最近年度預算及本年度財力議定，暫行救濟辦法，呈報行政院轉國民政府備

案。

第四章 附則

第六十一條 本章程規定之概算預算送達時期，為達到各該機關之期限，其距離遠或有特別情形者，應酌量提前辦理，或提前遞送。

修正辦理國家及地方預算收支分類標準

二十年十一月一日公布
二十二年三月八日修正

(甲) 國家收入

(子) 屬於普通會計者：

一 鹽稅

凡鹽類正附稅捐等之各項收入均屬之。

二 關稅

凡關稅之正附等項收入均屬之。

附 錄

第六十二條 本章程內未經規定事項，得援照歷次編製預算慣例辦理。

第六十三條 本章程如與將來法令或事實有抵觸時，應由國民政府主計處提請修訂。

第六十四條 本章程自公佈日施行。

三 菸酒稅

凡菸酒產銷公賣費稅洋酒類稅及牌照稅等之各項收入均屬之。

四 印花稅

凡普通印花特種印花稅等之各項收入均屬之。

五 統稅

凡捲菸、麥粉、棉紗、火柴、水泥等各種統稅收入均屬之。

六 釐稅

凡釐區稅、釐產稅等收入均屬之。

七 交易所稅

凡證券物品等交易所稅之收入均屬之。

八 所得稅

凡各種所得稅收入均屬之。

九 遺產稅

凡遺產稅收入均屬之。

十 銀行稅

凡銀行業收益稅、銀行兌換券發行稅等收入均屬之。

十一 國有財產收入

凡沙、田官、產屯、衛田地、營產、房租等收入及其他國有財產之收益等均屬之。

十二 國有事業收入

凡國家經營不含營業性質之各事業，如試驗事業之出品，及學校醫院等之各項收益均屬之。

十三 國家行政收入

凡國家機關如訴訟、罰金、註冊、登記、查驗證書執照、護照等費之行政收入均屬之。

十四 國有營業純益

凡國有各種營業之純收益均屬之。

十五 協款收入

凡各省市在地方收入內協助中央各款均

屬之。

十六 債款收入

凡中央募借各種債款均屬之。

十七 其他收入

凡不屬於上列各項之國家政入均屬之。

上列各項國家普通歲入概算之審核彙編及其主管系統，均按支出分類標準之規定辦理。

(丑)屬於營業會計者：

一 路政收入

凡關於鐵路汽車路等之各項收入均屬之。

二 電政收入

凡關於電報電話等之各項收入均屬之。

三 郵政收入

附錄

凡關於郵政之各項收入均屬之。

四 航業收入

凡關於航業各機關之各項收入均屬之。

五 農業收入

凡關於農林漁牧各機關之各項收入均屬之。

之。

六 礦業收入

凡關於礦業之各項收入均屬之。

七 工業收入

凡關於工廠局所等機關之各項收入均屬之。

之。

八 商業收入

凡關於國家銀行及其他國營商業機關之各項收入均屬之。

九 其他收入

凡不屬於上列各項之收入均屬之。

二 上列各項國家營業歲入概算之審核彙編及其主管系統，均按支出分類標準之規定辦理。

(乙) 國家支出

(子) 屬於普通會計者

一 黨務費

凡關於中央黨務機關黨務設施之各項經費均屬之，以中央黨部為審核彙編本類概算之主管機關。

二 國務費

凡國民政府、行政院、立法院、司法院、考試院、監察院、審計部、銓敘部、考選委員會、總理陵

園管理委員會、僑務委員會及其他關於國務設施之各項經費均屬之，以國民政府為審核彙編本類概算之主管機關。

三 軍務費

凡軍事委員會、軍事參議院、參謀本部、訓練總監部、軍政部、海軍部等及其所屬機關部隊艦隊暨其他關於中央軍事機關軍務設施之各項經費均屬之，以軍政部為審核彙編本類概算之主管機關。

四 內務費

凡內政部、衛生署、禁烟委員會、賑務委員會、首都警察廳、華北水利委員會、太湖流域水利委員會、湘鄂湖江水利委員會等及其所屬機關暨其他關於中央內務機關內政設

施之各項經費均屬之，以內政部爲審核彙編本類概算之主管機關。

五 外交費

凡外交部駐外使領館等及其他關於外交機關外交設施之各項經費均屬之，以外交部爲審核彙編本類概算之主管機關。

六 財務費

凡財政部與其所屬各財務機關各征收機關等及其他關於不含營業性質之中央財務機關財政設施之各項經費均屬之，以財政部爲審核彙編本類概算之主管機關。

七 教育文化費

凡教育部、中央研究院、國立學校、圖書館、博物院等及其他關於中央教育文化機關教

育文化設施之各項經費均屬之，以教育部爲審核彙編本類概算主管機關。

八 司法費

凡司法行政部、最高法院、最高法院檢察署、首都反省院、法官懲戒委員會等及其他關於中央司法機關司法設施之各項經費均屬之，以司法行政部爲審核彙編本類概算之主管機關。

九 實業費

凡實業部與其所屬及所營不含營業性質之各機關各事業，暨其他關於不含營業性質之中央農墾工商機關農墾工商設施之各項經費均屬之，以實業部爲審核彙編本類概算之主管機關。

十 交通費

凡交通部、鐵道部、與其所屬及所營不含營業性質之各機關各事業，暨其他關於不含營業性質之中央交通機關交通設施之各項經費均屬之，交通部鐵道部各就主管事項為審核彙編本類概算之主管機關。

十一 蒙藏費

凡蒙藏委員會及其附屬機關所需之各項經費均屬之，以蒙藏委員會為審核編類本類概算之主管機關。

十二 建設費

凡建設委員會、導淮委員會、首都建設委員會，與其所屬及所營不含營業性質之各機關各事業，暨其他關於不含營業性質之中

央建設機關與建設事業之各項經費均屬之；以建設委員會為審核彙編本類概算之主管機關。

十三 國有營業資本支出

凡由國家撥付營業資本及增加營業資本均屬之；以各該營業之主管部會為審核彙編本類概算之主管機關。

十四 補助費

凡由國庫補助各省市及公私團體之各項經費均屬之；以財政部為審核彙編本類概算之主管機關。

十五 撫卹費

凡由國庫發給文武官吏兵警等之各項卹金均屬之；以財政部為審核彙編本類概算

之主管機關。

十六 債務費

凡中央所負不屬官營業之合法內外債之償還費均屬之；以財政部爲審核彙編本類概算之主管機關。

(丑)屬於營業會計者：

一 路政支出

凡關於鐵路汽車路等之各項支出均屬之。

二 電政支出

凡關於電報電話等之各項支出均屬之。

三 郵政支出

凡關於郵政之各項支出均屬之。

四 航業支出

凡關於航業各機關之各項支出均屬之。

附 錄

五 農業支出

凡關於農林漁牧各機關之各項支出均屬之。

六 礦業支出

凡關於礦業之各項支出均屬之。

七 工業支出

凡關於工廠局所等機關之各項支出均屬之。

八 商業支出

凡關於國家銀行及其他國營商業機關之各項支出均屬之。

上列各項國家營業歲出，以各該營業之主管部會審核彙編各該類概算之主管機關。

(丙)地方收入

(子)屬於普通會計者：

一 田賦

凡地丁漕糧租課及其附加之各項收入均屬之。

二 契稅

凡不動產典賣等之契稅及其附加之各項收入均屬之。

三 營業稅

凡各種商業之營業稅及原有之牙稅當稅屠宰稅等收入均屬之。

四 房租

凡都市城鎮之房租及其附加之各項收入均屬之。

五 船捐

凡船捐等項收入均屬之。

六 地方財產收入

凡公有財產之各項收益均屬之。

七 地方事業收入

凡經營不含營業性質各事業之各項收益均屬之。

八 地方行政收入

凡地方機關之各項行政收入均屬之。

九 地方營業之純益

凡地方各種營業之純收益均屬之。

十 補助款收入

凡中央補助各款之收入均屬之。

十一 債款收入

凡地方募借各種借款均屬之。

十二 其他收入

凡不屬於上列各項之地方收入均屬之。

各省市情形不同上列各項收入分類，得依據事實酌量增減之。

(丑) 屬於營業會計者

一 路政收入

凡關於路政之各項收入均屬之。

二 電政收入

凡關於電話等之各項收入均屬之。

三 航業收入

凡關於航業各機關之各項收入均屬之。

四 農業收入

凡關於農林漁牧各機關之各項收入均屬

之。

五 礦業收入

凡關於礦業之各項收入均屬之。

六 工業收入

凡關於工廠局所等機關之各項收入均屬之。

七 商業收入

凡關於地方銀行及所營其他商業機關之收入均屬之。

八 其他收入

凡不屬於上列各項之收入均屬之。

各省市情形不同，上列各項收入分類，得依據事實酌量增減之。

(丁) 地方支出

(子)屬於普通會計者：

一 黨務費

凡關於省市地方黨務機關黨務設施之各項經費均屬之。

二 行政費

凡各省政府市政政府民政廳各縣市政府及其他關於普通政務設施之各項經費均屬之。

三 司法費

凡各省高等法院、地方法院、地方監獄、各縣承審員、其他關於地方司法機關司法設施之各項經費均屬之。

四 公安費

凡各省市保安處、公安局、與其所屬水陸公

安隊、保安隊、警備隊等及其他關於公安各機關公安設施之各項經費均屬之。

五 財務費

凡各省財政廳、各市財政局、與其所屬各財務徵收機關及其他關於財務機關財政設施之各項經費均屬之。

六 教育文化費

凡各省教育廳、各市教育局、與其所屬各省市立學校及其他關於地方教育文化機關教育文化設施之經費均屬之。

七 實業費

凡各省市專管農礦工商事務之機關與其所屬及所營不含營業性質之各農礦工商機關農礦工商事業之各項經費均屬之。

八 交通費

凡各省市專屬交通事務之機關與其所屬及所營不含營業性質之各交通機關交通事業之各項經費均屬之。

九 衛生費

凡各省市專管衛生事務之機關與其所屬及所營不含營業性質之各衛生機關衛生事業之各項經費均屬之。

十 建設費

凡各省市專管建設事務之機關與其所屬及所營不含營業性質之建設機關建設事務之各項經費均屬之。

十一 地方營業資本支出

凡由省庫或市庫撥付營業資本及增加營

業資本均屬之。

十二 協助費

凡各省市協助中央及補助地方公私團體之各項經費均屬之。

十三 撫卹費

凡由省庫或市庫發給文武官兵警等之各項撫卹金均屬之。

十四 債務費

凡各省市所負不屬官營業之合法債務之償還費均屬之。

各省市情形不同，上列各項支出分類，得依據事實酌量減之。

(丑)屬於營業會計者

一 路政支出

凡關於路政之各項支出均屬之。

二 電政支出

凡關於電話等之各項支出均屬之。

三 航業支出

凡關於航業各機關之各項支出均屬之。

四 農業支出

凡關於農林漁牧各機關之各項支出均屬之。

五 礦業支出

凡關於礦業之各項支出均屬之。

六 工業支出

凡關於工廠局所等機關之各項支出均屬之。

七 商業支出

凡關於地方銀行及所營其他商業機關之支出均屬之。

各省市情形不同，上列各項支出分類，得依據事實酌量增減之。

預算科目細則

民國二十年十一月二十日公布施行

四家普通機關適用者：

歲入科目

第一級 歲入概算科目

第一款 本機關收入 本機關各項收入

之總數列入此款：

第一項 某類收入；

第二項 某類收入；

餘類推。

依據辦理預算收支分類標準，凡（甲）部之（子）種所列各類收入有爲本機關及附屬分支機關所經收者，均分別各列爲一項。

目節名稱由各主管機關依據該類收入之性質及事實，分別規定，其有不能分節者，可從省略，茲就徵收機關及非徵收機關各舉一實例，並附主要收入附屬表，以便各機關參照辦理。

附註

一 本細則所定歲入科目適用於普通徵收及行政機關，其特種機關及特種事業不能完全適用本細則之規定者，由各該主管機關酌量補充或變更之。

附錄

二 本細則所定歲入科目，於經常臨時預算均適用之。

三 臨時設置之機關，及臨時舉辦之事業，其各項收入均屬臨時門。

四 凡營業機關歲入科目在未規定劃一科目以前，暫由主管機關參照向例斟酌辦理。

歲入概算科目實例之一（徵收機關之例）

第一級

第一款 江蘇印花菸酒稅局收入

第一項 菸酒稅

第一目 公賣費

第一節 菸公賣費

第二節 酒公賣費

第二目 菸酒稅

歲計制度論

第一節 菸稅

第二節 酒稅

第三節 洋酒稅

第三目 牌照稅

第一節 菸牌照稅

第二節 酒牌照稅

第二項 印花稅

第一目 普通印花稅

第一節 普通印花稅

第二目 特種印花稅

第一節 特種印花稅

第三項 國有財產收入

第一目 租金

第一節 房租地金

一八二

第二節 其他產業租金

第四項 國家行政收入

第一目 罰金

第一節 菸酒罰金

第二節 印花罰金

第二目 沒收物變價

第一節 菸酒變價

第五項 其他收入

第一目 利息

第一節 存款利息

第二目 兌換盈餘

第一節 兌換盈餘

第三目 刊物售價

第一節 刊物售價

第四目 雜項收入

第一節 雜項收入

第二級

第一款 財政部主管國家普通收入

第一項 鹽稅

第二項 關稅

第一二項之目節可照第三項類推

第三項 菸酒稅

第一目 公賣費

第一節 菸公賣費

第二節 酒公賣費

餘類推

第二目 菸酒稅

第一節 菸稅

附錄

第二節 酒稅

第三節 洋酒稅

第三目 牌照稅

第一節 菸牌照稅

第二節 酒牌照稅

餘類推

第四項 印花稅

第一目 普通印花稅

第一節 普通印花稅

餘類推

第二目 特種印花稅

第一節 特種印花稅

餘類推

歲入概算科目實例之二（非徵收機關之例）

第一級

第一款 實業部張家口種畜場收入

第一項 國有財產收入

第一目 租金

第一節 房地租金

第二項 國有事業收入

第一目 畜產

第一節 畜產

第三項 其他收入

第一目 利息

第一節 存款利息

餘類推

第二級

第一款 實業部主管國家普通收入

第一項 鑛稅

第一目 鑛區稅

第一節 鑛區稅

第二項 國有財產收入

第一目 地租金

第一節 房地租金

餘類推

第三項 國有事業收入

第一目 畜產

第一節 畜產

餘類推

第四項 國家行政收入

第一目 註冊費

第一節 公司註冊費

第二節 商業註冊費

餘類推

第二目 執照費

餘類推

附記

第一級第二級歲入概算書除各項目節應在說明欄內詳細說明外，並應附具主要收入附屬表式附後。

歲出科目

第一級 歲出概算課目。

第一款 本機關經費 凡本機關之各項經費均列此款。

第一項 俸給費 凡本機關長官員司

附錄

之俸薪工匠夫役軍士兵警之工餉等均列此項。

第一目 俸薪 凡關於長官員司之俸薪均列此目。

第一節 特任官俸 凡按法令規

定設置之特任官及與特任官同等待遇之官俸均列此節。

第二節 簡任官俸 凡按法令規

定設置之簡任官及與簡任官同等待遇之官俸均列此節。

第三節 薦任官俸 凡按法令規

定設置之薦任官及與薦任官同等待遇之官俸均列此節。

第四節 委任官俸 凡按法令規

定設置之委任官及與委任官同

等待遇之官俸均列此節。

第五節 聘員薪 凡按法令規定

設置之聘任人員薪水均列此節。

第六節 僱員薪 凡按法令規定

設置之僱員及臨時僱用員薪水

均列此節。

第二目 餉項工資 凡軍士兵警之

餉項及工匠公役等之工資均列

此目：

第一節 餉項 凡軍士兵警等之

餉項均列此節；

第二節 工資 凡工匠兵役等之

工資均列此節。

第二項 辦公費 凡辦公所需之各種

費用須列此項。

第一目 文具 凡各種文具均列此

目：

第一節 紙張 凡各種紙張卷夾

封套等費均列此節。

第二節 筆墨 凡各種筆墨費均

列此節。

第三節 簿籍 凡各種普通簿籍

及特印帳簿等費均列此節。

第四節 雜品 凡不屬於右列各

節之文具如銅釘、漿糊、橡皮、木戳、

絲棉、膠水、撇針、圖釘、印泥、伏油、硃

砂、標線、球橡、皮圈、捲筆刀、蜈蚣釘、

等費均列此節。

第二目 郵電 凡辦公所需之郵電等費均列此目：

第一節 郵費 凡郵費列入此節。

第二節 電費 凡電報電話費均列此節。

第三目 消耗 凡關於發光導熱用水運轉及其他各種消耗物料所需

費用均列此目：

第一節 燈火 凡電燈之電費及

煤氣燈或油燈等所需燃料之費用均列此節；

第二節 茶水 凡茶葉飲料水及使用水費均列此節；

附 錄

第三節 薪炭 凡柴薪煤炭等燃

料費（包括爐灶及冬季煤炭費）均列此節。

第四節 油脂 凡汽車機車及機件上所需之各種油脂費均列此節。

第四目 印刷 凡關於公報文告等之印刷費均列此目：

第一節 刊物 凡本機關發行之定期刊物及臨時刊物之印刷費均列此節；

第二節 雜件 凡本機關發布之布告規章、圖表或單據票照憑證等印刷費，均列此節。

第五目 租賦 凡關於公用房地等

之租金及賦稅均列此目：

第一節 房屋 凡房屋之租賦均

列此節；

第二節 土地 凡土地之租賦均

列此節；

第三節 場圃 凡場圃之租賦均

列此節。

第六目 修繕 凡關於房屋、舟車、器

械及其附屬物之修繕費均列此目：

第一節 房屋 凡房屋土地場圃

及其附屬物（如涼棚爐灶等）

之修繕費均列此節。

第二節 舟車 凡舟車及其附屬

物之修繕費均列此節；

第三節 器械 凡家具器皿機械

及其他物品之修繕費均列此節。

第七目 旅運費 凡因公出差及運

輸所需之費用均列此目：

第一節 旅費 凡因調查視察及

其他因公出差所需之旅費均列

此節；

第二節 運輸費 凡因公所需之

運輸費列入此節；

第八目 雜支 凡不屬於右列各目

之各種雜費均列此目：

第一節 廣告 凡刊登公報雜誌

報紙等之廣告費均列此節；

第二節 報紙 凡購買報紙等費

均列此節；

第三節 雜費 凡各種零星雜費

均列此節。

第三項 購置費 凡具有財產性質之

購置所需費用（如有運費捐稅併計

在內）均列此項。

第一目 器具 凡家具器皿及雜件

等之購置費均列此目：

第一節 家具 凡桌椅、几櫥、衣架、

鐵櫃、火爐、電爐、電扇、電燈、地毯、帷

帳、枱布、屏風等購置費均列此節；

第二節 器皿 凡墨盒、水壺、硯台、

筆架、算盤、刀尺、印刷盒、叫人鈴、茶

壺、痰盂、面盆、時鐘、鏡框等之購置

費均列此節；

第三節 機件 凡打字機、印字機、

加減機、油印機、號碼機、打洞機、及

其他各種機件等之購置費均列

此節；

第四節 雜件 凡不屬於右列各

節物件之購置均列此節。

第二目 服裝械彈 凡購置服裝械

彈所需費用均列此目：

第一節 服裝 凡服裝之購置費

均列此節。

第二節 械彈 凡械彈之購置費

均列此節。

第三目 舟車牲畜 凡車輛船隻牲

畜等之購置費均列此目。

第一節 車輛 汽車、馬車、人力車、

匱貨車等及其附屬物之購置費

均列此節；

第二節 船隻 凡輪船、汽船、帆船、

等及其附屬物之購置費均列此

節；

第三節 牲畜 凡驢馬等之購置

費均列此節。

第四目 圖書 凡供參考或研究所

用各種書籍、圖表、雜誌之購置費均

列此目；

第一節 圖書

第四項 營造費 凡營造房屋場圃及

其附屬物等所需費用均列此項。

第一目 房屋 凡添造房屋及其附

屬物等所需費用均列此目；

第二目 場圃 凡添造場圃及其附

屬物等所需費用均列此目。

第五項 特別費 凡特別費用不能歸

入右列各項者均列此項。

第一目 特別辦公費 凡長官爲執

行公務上必需之一切額外開支均

列此目，其節按官階分列之；

第二目 匯兌 凡匯款所需之匯水

及折合本位幣之虧耗均列此目；

第一節 匯水 凡解款所需之匯

水列入此節；

第二節 虧耗 凡折合本位幣之

虧耗均列此節。

第三目 醫藥費 凡因公需用之醫

藥費均列此目。

第一節 醫藥費

第四目 其他 凡關於法律事務及

撫卹賞保險並其他不能歸入右各

目之特種費用，均列此目，其節按性

質分別之。

附·註

一、本細則所定歲出科目經常臨時概算均適用之。

二、凡設置機關及舉辦事業無繼續性者均屬臨

時門。

三、本細則所列科目如營造費一項，及購置費項內服裝械彈舟車牲畜等目，暨其他目節，如有為某機關事實所不具者，均可從略。

四、凡有特殊情形，例如軍事機關部隊等，不能適用以上科目者，得由主管機關酌量增減變更之。

五、凡屬於小機件之購置，及小工程之營繕，雖無繼續性者，亦列經常門。

六、凡特種事業之事業費，如農事試驗場，棉業試驗場，林業試驗場，工業試驗場所之試驗費用，工務局之工程費用，教育機關之學術研究調查費用，測量機關之作業費用等，均應各增一款，附於本機關概算之後，並將各款合計總數，

其項目節不適用上列歲出科目，由主管機關依其性質酌定之。

七、各機關內之附屬部分，其事務性質與本機關迥異不能混合編列者，應另增一款，附於本機關概算之後，並將各款合計總數。

八、凡獨立經費如軍務費內之特別調查費，特別機密費等，及教育軍政鐵道等部主管之留學費，外交部主管之國際聯合會費宣傳費等，均應各列一款另編概算。

九、凡臨時購置土地房屋場圃及各種建築工程等所需費用等，應另編臨時概算，其項目節由各機關依據事實性質酌定編列。

十、凡營業機關之歲出科目，在未規定劃一科目以前，暫由主管機關參照向例斟酌辦理。

十一、地方歲出概算科目，參照國家歲出概算科目辦理。

地方普通機關適用者

歲入科目

第一級 歲入概算科目

第一款 本機關收入 本機關各項收入
之總數列入此款

第一項 某類收入

第二項 某類收入

餘類推

依據辦理預算收支分類標準凡（丙）部之（子）種所列各類收入，有為本機關及附屬分機關所經收者，均分別各列為一項。目節名稱，由各該機

關依據該類收入之性質及事實分別填列，其有不能分節者，可從省略；茲就浙江省杭縣財政局及省立第一中學校等各舉一實例，以便各機關參照辦理。

附註

一 本細則所定歲入科目，適用於普通徵收及行政機關，其特種機關及特種事業不能完全適用本細則之規定者，由各該機關酌量補充或變更之。

二 本細則所定歲入科目於經常臨時預算均適用之。

三 臨時設置之機關及臨時舉辦之事業其各項收入均屬臨時門。

四 凡營業機關歲入科目，在未規定劃一科目以

前，暫由各機關參照向例斟酌辦理。

歲入概算科目實例之一

第一級

第一款 浙江省杭縣財政局收入

第一項 田賦

第一目 地丁

第一節 正稅（即正項收入）

第二節 省稅（即附加收入）

第三節 省附加稅（即附加收

入）

第四節 徵收費（即雜項收入）

第二目 漕糧

第一節 正稅（即正項收入）

第二節 省稅（即附加收入）

第三節 省附加稅（即附加收

入）

第四節 徵收費（即雜項收入）

第三目 租課

第一節 正稅（即正項收入）

第二節 省稅（即附加收入）

第三節 省附加稅（即附加收

入）

第四節 徵收費（即雜項收入）

第二項 契稅

第一目 契稅

第一節 絕賣契稅

第二節 典押契稅

第二目 契紙

第一節 絕賣契紙

第二節 典押契紙

第三項 營業稅

第一目 牙稅

第一節 長期牙稅

第二節 年換牙稅

第三節 季換牙稅

第二目 當稅

第一節 當稅

第二節 架本稅

第三目 屠宰稅

第一節 猪屠宰稅

第二節 羊屠宰稅

第四項 地方行政收入

第一目 罰金

第一節 田賦滯納金

第二節 契稅罰金

第三節 牙稅罰金

第四節 當稅罰金

第五節 屠宰稅罰金

第五項 地方財產收入

第一目 沙租

第一節 沙租

第二目 牧租

第一節 牧租

第六項 其他收入

第一目 利息

第一節 存款利息

附 錄

第二目 雜項收入

第一節 刊物售價

第二級

第一款 浙江省地方普通歲入

第一項 田賦

第一目 地丁

第一節 杭縣財政局

第二節 嘉善縣財政局

餘類推

第二目 漕糧

第一節 杭縣財政局

第二項 契稅

第一目 契稅

第一節 杭縣財政局

歲計制度論

第二節 嘉善縣財政局

餘類推

地方歲入概算科目實例之二

第一級

第一款 浙江省省立第一中學校收入

第一項 地方事業收入

第一目 學費

第一節 高中學生學費

第二節 初中學生學費

第二目 宿費

第一節 高中學生宿費

第二節 初中學生宿費

第二項 其他收入

第一目 利息

第一節 存款利息

第二目 雜項收入

第一節 刊物售價

第一級

第一款 浙江省省立第一農業試驗場收

入

第一項 地方事業收入

第一目 出品售價

第一節 菓品

第二節 種子

第二項 其他收入

第一目 利息

第一節 存款利息

第二目 雜項收入

第一節 刊物售價

第二級

第一款 浙江省地方普通歲入

第一項 田賦

第二項 契稅

第三項 營業稅

第四項 房租

第五項 船捐

第六項 地方財產收入

以上各項之目節可參照第七項類推

第七項 地方事業收入

第一目 學費

第一節 省立第一中學收入

第二節 省立第二中學收入

附錄

第二目 宿費

第一節 省立第一中學收入

第二節 省立第二中學收入

第三目 出品售價

第一節 省立第一農業試驗場收

入

第二節 省立第二農業試驗場收

入

第八項 其他收入

第一目 利息

第一節 省立第一中學收入

第二節 省立第二中學收入

第三節 省立第一農業試驗場收

入

歲計制度論

一九八

第四節 省立第二農業試驗場收

入

第五節

第二目 雜項收入

第一節 省立第一中學收入

第二節 省立第二中學收入

第三節 省立第一農業試驗場收

入

第四節 省立第二農業試驗場收

入

第五節

歲出科目

第一級 歲出概算科目

地方歲出科目參照國家歲出科目及附註酌

量辦理不另列舉

歲出概算科目實例

第一級 (參閱國家歲出科目實例辦理)

第二級 (即各該省市總概算)

第一款 江蘇省地方普通歲出

第一項 黨務費

第二項 行政費

第一目 省政府本府

第一節 俸給費

第二節 辦公費

第三節 購置費

第四節 營造費

第五節 特別費

第二目 民政廳

第三目 江甯縣

餘類推

第三項 司法費

第四項 公安費

第五項 財務費

第一目 財政廳

第一節 俸給費

第二節 辦公費

第三節 購置費

第四節 營造費

第五節 特別費

餘類推

第五項 預備費

概算預算格式及說明

(甲)各級概算書填法說明

(子)各級通用者

(一)各機關編製概算須依據預算章程及辦理預算收支分類標準暨預算科目細則辦理。

(二)概算預算格式，悉用橫式，應選用本國製造之

紙，改用毛筆繕寫，但能用鋼筆繕寫之紙，可用鋼筆。

(三)歲入概算內所列者，應以本機關及所屬各分機關直接收入之款為限；其由他機關收入報解及撥付之收款，均不應列入。

(四)歲出概算內所列者，應以本機關及所屬各分機關所用經費為限；其因撥付他機關或補助

公私團體以及指撥債款本息或特別用途等支出，均不應列入該撥款機關歲出概算之內。

(五)第一級歲入概算書為第一號，第一級歲出概算書為第二號，第二級歲入概算書為第三號，第二級歲出概算書為第四號，第三級歲入概算書為第五號，第三級歲出概算書為第六號。

(六)前年度決算數欄內，應填前年度之實在決算數；例如編製二十一年度概算時，應列十九年度決算數，其無前年度決算者，列最近年度之決算數，註明某年，最近年度決算數亦無者從缺。

(七)科目欄內，應分為款項目節四級，按預算科目

細則並參照實例填列，其概算所列不止一款者，應於最後一行內列合計總數。

(八)上年度預算數欄內，應填上一年度之核定預算數；例如編製二十一年度預算時，應列二十年度之核定預算數，其無上年度核定預算者，列最近年度預算，註明某年度，最近年度預算亦無者從缺。

(九)比較增減數欄內，應填本年度概算數與上年度預算比較之差數，其本年度概算數多於上年度預算數者，謂之增，填於增數欄內，少於上年度預算數者，謂之減，填於減數欄內。

(十)凡數目字應照該欄內所列千百千萬等位置填寫，其元以下之小數，用四舍五入法略去之，款之數目字及各款合計之總數，均用紅色填

寫，以俾查閱；項之數目字上，加畫紅綫一道，目之數目字上，加畫藍綫一道，以便計算，其紅藍畫綫，得使用紅藍鉛筆。

(十一)說明欄內，應填各科目列數之理由，及應行聲敘事項，其本科目同列之格內，不敷填寫時，得展至下格填寫，其他科目，亦遞展至下格，但說明文字過長者，可另紙填寫標明款項目節之次序，粘附本概算書內。

(十二)編製日期之下，填本概算書編製之年月日。

(十三)編製機關長官之下，由編製本概算機關之最高長官署名蓋章。

(十四)會計主任之下，由該機關之最高會計職員署名蓋章。

(十五)凡本說明所未詳盡者，均參照各種實例辦

理。

(丑)各級分別適用者：

(一)編製機關之下，第一級概算應填明該機關之完全名稱，及其統屬第二級概算應填明該機關之完全名稱，例如中央造幣廠編製第一級概算，應填明財政部中央造幣廠財政部編製，第二級概算應填明財政部。

(二)第一級概算書標題下「中華民國」與年度數字間之空格內，應填明所編概算之年度，例如二十一年度概算應填「二十」三字，「年度」與歲字間之空格內，應填明(國家)或(某省市地方)字樣，「歲」字之下，應填(入)字或(出)字，「門」字之上，應按概算性質填(經常)或(臨時)字樣，其屬營業會計者，應於

(國家)或(地方)字樣之下加註營業字樣。

第二級概算書標題下除照本條前項填列外，國家歲入歲出均於「年度」字樣下加填(某機關主管)字樣，又國家歲出於「國家」字樣下，加註分類名稱。

(三)第一級概算書之起止年月日，應填本概算之實在起止日期，例如有永久性之某機關，其二十一年度預算包括全年度者，應填明二十一年七月一日起至二十二年六月三十日止，如暫時設立之某機關，預定於民國二十一年十二月月底裁撤者，應填明二十一年七月一日起至二十一年十二月三十一日止，如某機關在編製預算時已從事籌備預定於二十一年十月一日成立者，應填明二十一年十月一日起

至二十二年六月三十日止，餘類推。

第二級概算書之起止年月日，無論所屬機關歲概算入或歲出有無，不滿全年度者，均應填自年度開始之日起至年度終了之日止，例如二十一年度概算應填自二十一年七月一日起至二十二年六月三十日止。

(四)各主管機關彙合第一級歲入概算書，編製第二級歲入概算；彙合第一級歲出概算書編製第二級歲出概算；應均遵照辦理預算收支分類標準分類編列，不得混合，其有同屬一類由兩機關主管者，則各就所管事項，編製分類概算，由國民政府主計處彙總之。

(五)各省財政廳各市財政局彙合各該省市第一級入歲出概算，彙編該省市總概算書，均應遵

照辦理預算收支分類標準，分別編列。

(六) 國家歲入第二級概算之科目，以款為第一位，列本概算之總數，以項為第二位，按照辦理預算收支分類標準編列，其項目節之名稱，與第一級全同，惟數目不同，可參照實例分別編列。

(七) 國家歲出第二級概算之科目，以款為第一位，列本概算之總數，以項為第二位，再就本類內各種支出分項填列，目為第三位，列第一級之款名，節為第四位，列第一級之項名，可參照實例分別編列。

(八) 各省市歲入第二級概算之科目，以款為第一位，列本概算之總數，以項為第二位，查照辦理預算收支分類標準填列，其項目之名稱與第一級同，其節列各單位機關，可參照實例分別

編列。

(九) 各省市歲出第二級概算之科目，以款為第一位，列本概算之總數，以項為第二位，查照辦理預算收支分類標準分別填列，目為第三位，列第一級之款名，節為第四位，列第一級之項名，可參照實例分別編列。

(十) 國民政府主計處彙合第二級概算書編製總概算書，除依據預算章程及辦理預算收支分類標準外，參照本說明辦理。

(十一) 國民政府主計處依據中央政治會議核定之總概算，編製預算書，其格式與概算書同。

(乙) 概算書提要填法說明

一 本提要為辦理上級概算之機關，便於審查下一級概算之用，故任何機關編製任何概算，均

須照填。

二 提要之號次，須與概算書號次相同。

三 提要之份數，與概算書份數相同。

四 第一級概算提要內之科目列第一級，概算書

內款與項兩級，第二級概算書提要內之科目

列款項目三級。

五 提要內之各欄與概算書相同者，均與概算書

同樣填法。

暫行決算章程

二十一年十月二十五日公布

第一章 通則

第一條 凡各級機關年度決算在決算法未公

布施行前，除法令有特別規定者外，悉依本章

六 提要內之核定本年度概算數欄與核定理由

欄內及「審核機關長官」與「審核者」之

下，均由各該上級審核機關填例。

七 提要右角方格內項之次序，由各該上級機關

彙編上一概算時填列。

八 每份提要須釘於每份概算書第一頁之前。

(丙)概算預算格式及實例。

程辦理。

第二條 年度決算分為國家及地方兩部分，

各分為普通會計營業會計兩種，悉依各同年

度預算區別之。

第三條 普通會計及營業會計各分爲歲入歲出，並按其性質各分爲經常臨時兩門，悉依各同年度預算區別之。

第二章 編製方法

第四條 各機關所編本機關（包括附屬機關）之國家或地方歲入出決算，均爲第一級決算，中央各主管機關彙合國家第一級決算編成之國家各分類決算及各省政府並行政院直轄各市政府彙合地方第一級決算編成之各該省市總決算均爲第二級決算，國民政府主計處彙合國家第二級決算編成之國家總決算及彙合地方第二級決算編成之全國地方總決算均爲第三級決算。

附 錄

第五條 國家總決算經審計部審定各省市總決算經審計處審定後，國民政府主計處應各開具左列事項之計算，分別呈報國民政府。

歲入部：

歲入預算額；

歲入追加預算額；

已收訖歲入額；

歲入減免額；

未收訖歲入額；

上年度剩餘額。

歲出部：

歲出預算額；

歲出追加預算額；

歲出預算實支額；

歲出剩餘額。

第六條 各級歲入出決算書之編製，均按照規定格式及說明辦理（格式及說明另附。）

第七條 各級歲入歲出決算書內所列科目，按照各同年度預算科目填列，如有新增收入未列預算，及新增支出因情形緊急當時不及辦理追加預算程序，事後補請追認有案者，均得列入決算。

第八條 各機關編造決算書時，應附收支對照表貸借對照表及財產目錄（格式及說明另附。）

第九條 各級機關在年度內如有裁撤或改組情事者，照左列規定辦理：

（一）機關之裁撤者，應由主管機關代為編製；

（二）機關之改組者，應由改組後之機關合併編製；

（三）機關之名義變更者，應由變更後之機關按名義變更之前後，分別編製；

（四）數機關合併為一機關者，在未合併以前，各該分設機關之決算，應由併存機關代編；

（五）數機關之決算，先合併而後分立者，在合併期內，由原機關合併編製分立以後，由分立之機關各自編製。

第三章 國家決算編審之

程序及時期

第十條 各機關編造各該機關上年度歲入

歲出決算書(第一級決算)各繕具三級,限十月三十一日以前,送達各該主管機關。

國家分類決算各主管機關與國家分類預算各主管機關同。

第十一條 各主管機關審核第一級決算,應分別加具審核意見,彙編國家各分類歲入歲出決算書(第二級決算)各繕具三份,連同第一級決算書各二份,限十二月三十一日以前送達國民政府主計處。

第十二條 國民政府主計處彙核國家各分類決算,簽註意見,編成國家歲入歲出總決算案,連同第二級決算各一份第一級決算各一份,限二月二十八日以前呈國民政府令交監察

院發交審計部審核。

第十三條 審計部審定國家歲入歲出決算書,附入審查報告,限四月三十日以前,呈監察院轉呈國民政府發交主計處。

第十四條 國民政府主計處按照審計部審定之國家總決算,開具第五條規定各事項之計算,連同國家總決算,限五月三十一日以前呈請國民政府公布之,並各繕具一份,呈轉中央政治會議備查。

第四章 地方決算編審之

程序及時期

第十五條 省市各機關編造各該機關上年度歲入歲出決算書(第一級算決)各繕具三份。

限十月三十一日以前送達各該省財政廳或市財政局。

第十六條 各省財政廳或市財政局審核第一級決算，應分別加具審核意見，彙編各該省市歲入歲出總決算書，連同第一級決算各二份，限十二月三十一日以前送達各該省市政府。

第十七條 各省市市政府限二月二十八日以前，將各該省市總決算審核完竣，發還財政廳或財政局，繕具三分，連同第一級決算各一份，限四月三十日以前呈由省市政府送達國民政府主計處。

第十八條 國民政府主計處審核各該省市歲入歲出總決算書，簽注意見，附具第五條規定各事項之計算，限五月三十一日以前，呈請國

民政府公布之，并各檢具一份，呈轉中央政治會議，並逕送審計部備查。

各省市審計處成立後，各省市政府應將各該省市歲入歲出決算書，送審計處審定後，再行送達國民政府主計處轉呈公布之。

第十九條 國民政府主計處應將前項公布之各該省市總決算，彙編全國地方總決算，繕具三分，呈報國民政府并呈轉中央政治會議暨逕送審計部備查。

第五章 附則

第二十條 本章程規定各級決算送達時期為達到各該機關之期限，其距離遙遠或有特別情形者，應酌量提前辦理，或提前遞送。

第二十一條 本章程如有未盡事宜，得參照歷次

編製決算慣例辦理。

第二十二條 本章程如與將來法令或事實有牴

觸時，應由國民政府主計處提請修訂。

第二十三條 本章程自公布日施行。

決算書與各種附表之格式及說明

甲、各級決算書填法說明

- 一、各機關編製決算書，須依據暫行決算章程及本說明辦理。
- 二、書式內科目欄之各科目，均照同年度預算書所列科目填列。
- 三、第一級決算書科目欄內之科目，祇填款項目三級。
- 四、第二級及第三級決算書科目欄內之科目均填款項目節四級。
- 五、第一級決算書內科目之列法依同年度施行之科目細則內預算書填法說明辦理。
- 六、第三級決算書內科目之列法依同年度預算案之列法辦理。
- 七、第一級決算書決算數欄內各數，即將同年度計算書所列各計算數，分別款項目，併計填列。
- 八、預算數欄內各數均照同年度預算書所

列之數填列，其曾追加及追減者，須一併計算填列。

九、預算書內所計之期間不足十二個月及預算實行期間不足預算書內所計之月份者，均應照預算總額填列，但須於說明欄內詳細說明之。

十、其他各欄及各標題上之填法，與數目之分色畫線等，均依同年度施行之科目細則內預算書填法說明辦理。

十一、凡本說明所未詳盡者，均參照編製預算書及各種慣例辦理。

乙、各種附表填法說明

一、收支對照表

1. 上年度結存數

在會計年度終結後，應將所存餘款悉數繳庫，以期分割清楚，但事實上或有上年度終結未經將餘款繳庫者，應以之列入本表收入欄。

2. 本年度收入各項

凡正雜款項在本年度內收入者，分別列入本表收入欄。

3. 本年度支出各項

凡坐支撥抵解繳款項在本年度內支出者，分別列入本表支出欄。

4. 本年度本機關節餘經費

本機關節餘經費除填列歲出決算書外，列入本表支出欄。

5. 本年度結存數

在本表收支兩抵後所餘存之數，列入本表支出欄。

6. 總計

本表各項填完之後，於科目欄填總計，於收支兩欄，各列總數。

7. 本表篇幅尺度

長公尺三寸二分（即三十二生的米突，）

寬公尺二寸七分（即二十七生的米突。）

二、貸借對照表（即資產負債表）

1. 資產欄內應列土地、房屋、器具、機械、圖書、儀器、車輛、雜件、裝置、積存、消耗品、現金、存款、證券、應收款項等科目。

2. 負債欄內應列欠薪、欠銀行、欠商號、暫存款項、欠出納員保證金、欠房租等科目。

3. 資產負債之金額，應登記結算日期分類簿經整理後之結算金額。

4. 資產內土地房屋係舊有官產未有定價者，得酌量估價記入，其他一切資產悉記購買時之原價，

5. 本屆數欄內年月日，應填註本屆結算日期，上屆數欄內年月日，應填註上屆結算日期。

6. 本屆數大於上屆數者，列其增加數於增欄內，其小於上屆數者，列其減少數於減欄內。

7. 資產數大於負債數者，應用紅筆記「純餘額」科目於負債欄，其小於負債數者，應用紅筆記「純短額」科目於資產欄，使資產之總計與負債之總計相等。

8. 所有本年度以內，應支未支之款，應列入本

表之負債欄，其未經列入之款，即不得再在翌年度內動支。

9. 本表篇幅之尺度長公尺三寸二分（即三十二生的米突，）寬公尺四寸一分（即四十一生的米突。）

三、財產目錄

1. 種類名稱欄

凡土地、場圃、池塘、房屋、一切建築物之新建或購買或撥入，以及屬於支出計算書，購置各項物品除消耗品（如漿糊別針之類）及每具價值不滿一角之物品外，均列入本欄。

2. 編號欄

除地產、房屋、及零星小件不能編號外，其餘

均應逐項編列號數，就一欄之起訖號數（例如書桌若干張自某號起至某號止餘類推）分別列入本欄。

3. 數量欄

地產之畝數，房屋之間數，其他物品傢具之件數，均列入本欄。

4. 單價欄

各項財產每件之單價，列入本欄。

5. 價值欄

每一類財產之總價，列入本欄。

6. 購置年月欄

各項財產購置之年月，列入本欄。

7. 備考欄

各項財產之購入，按外幣定價者，除折合同

幣數額分列單價及價值兩欄外，仍將原幣數額列入本欄並註明合率。

8. 本表篇幅尺度

長公尺三寸二分（即三十二生的米突，寬

公尺二寸七分（即二十七生的米突。）
丙 決算書及各種附表格式

（附註）營業機關所編之損益表，暫依各該機關原有之格式辦理。

預算法

二十一年九月二十四日公布（格式從略）

第一章 通則

第一條

中華民國各級政府概算之編造及

核定，與預算之編造核定審議成立及執行依本法之規定。

第二條

預算之未經立法程序者，稱擬定預算；其經立法程序而公布者稱法定預算；在法定預算範圍內，由各機關主管長官依法分配

經費之計劃，稱行政預算。

各機關初步擬編之收支計劃經核定概數以作編造擬定預算之基礎者，稱概算。

第三條

稱機關單位者，謂本機關及其所屬機關；無所屬機關者本機關自為一機關單位。

第四條

稱基金會者，謂已發生或尚未發生而已經規定其管理辦法與用途之金錢，及其他財產歲入適用一般管理辦法而供一般支出

之用者，稱普通基金；其有特殊管理辦法及特殊用途者，稱特種基金。

左列各種爲特種基金：

一 以營業管理辦法管理而供營業之用者，爲營業基金。

二 依法定或約定之管理辦法管理，而供公債償本付息之用者，爲公債基金。

三 雖非營業而其資金每經用去，必須還原者，爲非營業循環基金。

四 爲土地改良而對於直接享受利益者所徵收之特賦爲特賦基金。

五 以法令契約或遺囑設定依信託保管辦法保管其本金而僅以孳息充指定之用途者，爲留本基金。

六 爲私人或其他公務機關之利益依所定之條件管理辦理或爲處分者爲信託基金。

七 用途尙未確定者，爲暫存基金。

第五條 稱經費者，謂依法律所指定用途與條件，得支用之金額。

一 經費按其得支用之期間，分左列三種：
一 歲定經費以一年度爲限；

二 繼續經費得依設定之條件或期限按年繼續支用。

三 恆久經費除依法變更或廢止外永遠支用。

第六條 稱所入者謂除去轉賬部分之收入及退還金；稱歲入者謂一會計年度一切所入之總額與應退還之收入，及其上年度之結存。

第七條 稱費用者，謂除去轉賬部分及退還金之支出；稱歲出者，謂一會計年度一切費用之總額與退還金及預算準備金。

第八條 稱無永久性之財產者，謂消費品與材料品。

稱有永久性之財產者，謂不動產及其附着物，或供設備用之動產，及因投資而取得之證券；但因徵課或沒收而取得者，不在此限。

第九條 各級政府之預算，每一會計年度辦理一次。

會計年度，每年七月一日開始，次年六月三十日終了，其年度以開始時之年次為名稱。

第十條 各級政府之預算，依法定收支系統之劃分，各自獨立，同級地方政府之預算亦同。

第十一條 各級政府每一會計年度之一切所入及一切費用，均應編入其預算。

第十二條 預算之歲入歲出，應按來源用途各分門類綱目，其內容依附件一及附件二之所定。

第十三條 預算應具備左列三種：

一 總預算；

二 機關別之分預算；

三 基金別之分預算。

第十四條 總預算以政府全部歲入歲出編成之，仍應具備機關別及基金別之總略。

第十五條 機關別之分預算，按各機關單位為之，在每一機關單位下，其基金別之分類，應與總預算基金別之分類相合。

第十六條 基金別之分預算，應分左列五類：

一 普通收支預算；

二 營業預算；

三 公債預算；

四 信託預算；

五 其他特種基金預算。

前項第二款至第五款各類預算其事實不存
在者缺之。

第十七條 總預算應以其各分預算之歲入歲

出總額編入，但其營業預算部份之編入，以盈
餘或虧空之淨額為限，其信託預算部分之編
入，以受信託政府所入及費用之實數為限。

營業分預算及信託分預算仍應分別編入其
歲入歲出之總額。

為收入而經營之政府專賣或獨占事業之收
支，不得列入營業預算。

第十八條 總預算及分預算，按其需要設準備
金。

準備金分常備金、預備金及後備金三種；常備
金於行政預算中設定之，預備金於法定分預
算中設定之，後備金於法定總預算中設定之。

第十九條 非經常收入，非必要時，不得充經常
支出。

第二十條 各級政府遇必要時，得發行庫券，但
應於本會計年度內清償之，並應以該年度歲
入之尚未收得部分為基金。

前項庫券之最高發行額，應於預算內定之。

第二十一條 一會計年度之經費，除本法另有規

定外，不得移充他會計年度之支出。

第二十二條 每一會計年度歲入歲出之出納事務整理完結之期限，不得逾其年度終了後三個月，會計事務整理完結之期限，不得逾其年度終了後六個月。

各級機關於前項期限內，應分別限期令其所屬機關整理完結其出納及會計事務。

第二十三條 各級政府，非依法律不得於其預算外增加債務。

第二十四條 各級政府，不得為公司之無限責任股東。

第二十五條 第九條至第二十條關於預算之規定，於概算準用之。

第二章 預算之籌劃

第二十六條 國民政府應於每年七月內決定次會計年度之施政方針，令行全國各機關遵照籌備，其施政計劃並各依其計劃擬編收支概算。

前項施政計劃應由其直接上級機關於擬編概算前，核定之。

第二十七條 國民政府主計處駐在各機關辦理歲計事務人員對於其所屬機關施政計劃之籌備及收支概算之編擬，應將財務上增進效能與減少不經濟支出之辦法報告於該機關，如對於該機關所屬各機關認為有財務上應合辦或統籌之事務，應研究其辦法建議於

該機關。

第二十八條 爲前條之報告或建議時，應於其報告或建議中，記載關係機關之最近已結年度前三年歲計會計統計審計稽察及其他可資參考之事實。

第三章 概算之擬編及核定

第二十九條 國民政府主計處應於每年七月內，通知各機關按照規定表格擬編次年度之概算。

第三十條 中央政府概算之擬編自最下級機關單位開始依之遞至最高級機關單位。

前項概算之機關單位分級如左：

第一級機關單位

國民政府與其直轄機關及其所屬各級機關；

五院各與其直轄機關及其所屬各級機關。

第二級機關單位

國民政府之直轄機關及其所屬各級機關；

行政司法考試監察各院直轄機關及其所屬各級機關；

國民政府或五院本身。

第三級機關單位

國民政府或行政司法考試監察各院直轄機關所直轄之機關及其所屬各級機關。

關。

國民政府或行政司法考試監察各院直轄機關本身。

第四級以下之各級機關單位依次遞推。

前項機關單位之分級，於預算適用之。

第三十一條 各機關概算之擬編，應按照該機關之施政計劃，由其主辦歲計事務人員。先依據其主管長官所主張之數額及理由編就，再按科目逐項依據其自己主張修正之數額，及理由簽註之，會同簽名蓋章，由主管長官呈送上級機關。

第三十二條 上級機關收到前條概算後，應由其主管長官及主辦歲計事務人員會商假決定其概算之各數額，意見不一致時，應分別紀錄

附錄

之。

第三十三條 上級機關對於所屬各機關之概算各數額假決定後，應連同本機關之概算，擬編其機關單位之全部概算，其辦理程序準用前二條之規定。

第三十四條 國民政府主計處歲計局，彙集各第一級機關單位之概算，編造中央政府總概算書，稱某年度國家歲入歲出總概算書呈國民政府委員會轉送中央政治會議，核定其概數，概算之彙集編造及審核，第三級機關單位之分概算應於十月一日以前送達第二級機關單位之主管，機關第二級機關單位之分概算，應於十月二十一日以前送達第一級機關單位之主管機關，第一級機關單位之分概算應

二一九

於十一月一日以前送達主計處國家總概算書應於十二月十五日以前送達中央政治會議。

凡軍事機關之概算，均以軍政部爲主管審核及彙編機關，其屬於國民政府及行政院之其他第二級機關單位，應將概算於十月一日以前送達軍政部。

國民政府所直轄之其他部院會之概算，應各按其性質，分別由內政部教育部或其他直隸於行政院之部審核彙編之，其送達之期與前項同。

逾期未送達主計處之概算，主計處得代爲擬定或拒絕其編入。

第三十五條 總概算書分上下二編，其內容依附

件三之所定。

第三十六條 歲出概算之核定以歲定經費及擬設定之繼續經費爲限。

預備金後備金外交特別經費國防特別經費均屬於歲定經費。

各第二級機關單位之分概算，得設其總額百分之一至百分之二之預備金總概算，得設其總額百分之三至百分之五之後備金。

第三十七條 總概算之核定，歲出方面應按照第一級第二級及第三級機關單位之概算決定各門各類之概數，其由不專屬於任何機關單位之基金支出經費時，亦同。歲入方面應按照來源別決定各門各類之概數，如其總額不敷歲出時，由財政部擬具辦法，經行政院呈請國

民政府委員會轉送中央政治會議核定之。前項核定之概數爲歲入之最高標準數額，各機關擬定預算時不得超過。

第三十八條 前條核定應自接到總概算書時起，一個月內辦理完竣。

第四章 預算之擬定及核定

定

第三十九條 各機關單位依據第三十七條核定之歲入歲出各類概數，編成擬定預算，但第四級以下各級機關單位之擬定預算，由第三級主管機關編成之。

編造擬定預算之程序，準用第三十條至第三十三條關於概算之規定。

附 錄

第四十條 國民政府主計處編造擬定總預算書，應分上下兩編，並附預算施行條例草案及其他關係文書。

擬定總預算書之方式及編製，除上編第一卷預算總說明書外，均準用關於總概算書之規定。

前項總說明書，應記載左列各事項：

- 一 施政方針；
- 二 施政計劃；
- 三 財政政策；
- 四 中央財政最近之經過及其現狀；
- 五 本預算案與上年度預算不同之點及其理由；
- 六 國有財產狀況及計劃；

七 國有營業狀況及計劃；

八 國債狀況及計劃；

九 其他重要事項。

第四十一條 擬定總預算書應於每年三月一日

以前編造完竣，送行政院會議核定之，其核定應於三月十五日以前辦理完竣。

第四十二條 行政院會議之核定，非有重大新事

實發生，不得為內容之修正，如因發生重大新事實而修正內容時，屬於行政院所屬範圍者，由行政院修正之，屬於其他第一級機關單位者，由該機關將其修正案送交行政院編入之前項內容之修正，非經中央政治會議之議決，不得增加數額。

第四十三條 總預算書經前條核定後由主計處

整理印刷成冊由行政院咨送立法院審議。

前項咨送應於四月一日前為之。

第五章 預算之審議

第四十四條 預算案之審議先歲出案，次歲入案，

最後以全案付表決。

第四十五條 歲出案之審議以歲定經費及擬設

定之繼續經費為限，對於原有繼續經費及恆久經費非依法律不得變更或廢止之。

前項審議至第三級機關單位歲出各綱為止，每第一第三級機關單位，應按基金分經常與非經常各為一子案，其非可以機關單位劃分之特種基金，應按每一基金分經常與非經常各為一子案，均經按綱決定後，再決定其子案

之總額。子案之審議先經常次非經常分別議定後，再以歲出全案付表決。

第四十六條 歲入案之審議以擬變更或設定之收入爲限，審議時以每一種收入爲一子案，並應按收入之來源，決定左列各款：

- 一 爲稅收特賦課捐或規費時，其徵收率；
- 二 爲專賣行政所入之售價有獨占性之公有營業收入或公有權利財產之租金或特許使用費時，其價目；
- 三 爲信託管理所入時，其條件；
- 四 爲無永久性之財產變賣所入時，其限制；
- 五 爲協助所入或長期借賒所入時，其數額；
- 六 爲有永久性之財產變賣所入收回或減少資本所入時，其種類及數量；

附 錄

七 其他收入應以法律限制者，其條件。

前項各子案分別議定後，以歲入全案付表決。

第四十七條 總預算案全案之審議，應於五月三十一日以前完竣，送請國民政府公布。

第四十八條 預算案之審議，如有一子案或數子案，不能通過，致總預算案全案不能依前條期限完竣時，應於六月五日前送呈假預算於國民政府，其內容如左：

- 一 恆久經費及原有繼續經費；
- 二 已經議決之新定繼續經費，其未經議決者缺之；
- 三 已經議決之歲定經費，其未經議決者，暫依現年度之經費，現年度原無此項經費者缺之；

四 未經提議變更之原有收入；

五 已經議決之收入，其未經議決者，除係非經常收入外，暫依現年度之收入辦法現年度原無此項收入者，缺之。

前項假預算經國民政府公布後，與法定預算有同等之效力，其有效期間至法定預算公布之日之月終為止。

第六章 預算之執行

第四十九條 各機關應於預算年度開始前，按其

法定預算之經費數額編造分月行政預算。

各級主管機關，應編造本機關之科目別分月

行政預算表第三級以下之機關，並應備機關

別分月行政預算表及科目別與機關別之分

月行政預算分析表。

第五十條 第一級第二級主管機關之行政預算，由其主管長官自行核定，第三級機關單位之行政預算，由該管上級機關主管長官核定，第四級以下各機關單位之經費，由第三級機關單位之經費中劃分之。其分月行政預算各由其上級機關之主管長官核定。

第五十一條 第三級機關單位編造行政預算，按照科目分別機關，定其經常支出數額外，應劃出經費全額百分之五，或其他相當之數額，為其機關單位之常備金，以供行政預算各科目不敷之支出，或行政預算所無而臨時發生必要之支出第一級第二級主管機關編造本機關之行政預算時亦同。

第五十二條 各機關執行行政預算遇各科目之經費有賸餘時，應按月撥入常備金，遇不足時除第一級第二級主管機關，由其主管長官決定外，經上級機關之核准，得支用常備金。

第五十三條 各機關普通收支預算及營業預算

之各科目經費，除左列各款情形外，不得流用。

一 歲出經常門同綱各目中有一目不足而他目有賸餘時；

二 歲出經常門同類各綱中，有一綱不足而他綱有賸餘，其在第四級以下，各機關經

第三級機關之核准，在第三級機關經第

二級機關之核准，在第二級第一級機關，

經其主管長官之核准時；

三 歲出非經常門有不足，而歲出經常門有

賸餘，其在第三級以下各機關經第二級機關之核准，在第二級第一級機關，經其主管長官之核准時；

第五十四條 各基金之經費，不得互相流用。

第五十五條 第三級以上各機關單位之經費，不得互相流用。

第五十六條 各機關單位之常備金，不敷支出，或依法增設新機關時，經中央政治會議之決議，得動用預備金，但應經追加預算之程序。

第五十七條 國庫後備金，專供國家非常之支出，其動用應經非常預算之程序。

第五十八條 駐在各機關主辦歲計事務之人員，對於分月行政預算之編造修改或核定，非經常門經費支出之請求分科經費之流用常備

金與國庫預備金之動用及追加預算等事項，均應登記並註明之，其駐在第三級以下各級機關者，並應簽註意見呈送該管上級機關。

第五十九條 執行預算，遇國家發生特殊事故，或政策變更，而有裁減經費之必要時，經中央政治會議之決議，國民政府得以命令裁減經費；預算收入特別短少時亦同。

前項情形關係機關之主辦歲計事務人員，應登記之。

第六十條 歲入經常門之一切所入，均應歸入普通基金，歲出經常門之一切經費，均應由普通基金中撥用，歲入非經常門之一切所入，不得歸入普通基金。

經常經費之支出按分月行政預算爲之，非經

常經費之支出，按核准之請求書爲之。

第六十一條 政府爲執行預算而訂立有關國庫負擔或收入之一切契約於可能範圍內，應公開招標爲之。

第六十二條 凡含有專賣獨占或特許性質之契約，非依法律不得訂立。

第六十三條 大宗動產不動產之買賣非因執行預算不得爲之。

第六十四條 零星不動產之買賣與零星動產之增價購買，或減價售賣，其在第四級以下各機關非經第三級機關之核准，在第三級機關非經第二級機關之核准，在第二級第一級機關非經本機關主管長官之核准，不得爲之。

第六十五條 第六十一條至第六十四條之契約

應由關係機關之主辦歲計事務人員簽名證明並登記之。

第六十六條 經營專賣獨占或其他以營利爲目的之事業，徵收稅賦捐費或其他有強制性質之收入，非依法律不得爲之。

第六十七條 駐在各機關主辦歲計事務之人員，對於不合法之支出收入契約或營業，應向所在機關主管長官以書面聲明異議，並將其事實報告於該管主辦審計事務人員及該機關之上級機關主管長官並其主辦歲計事務人員。

不爲前項之異議及報告時，該主辦歲計事務人員應連帶負責。

第六十八條 會計年度終了時各機關經費之未

經使用者，除得保留一部分以備清償尙未履行之債務外，應即停止使用。

因前項情形而賸餘之現金及其他流動資產，移充次年度預算之經費。

第六十九條 會計年度終了時，於扣去前條第一項保留部分後，其年度歲入中之已收得而有賸餘或尙未收得之收入，及其年度歲出中之依法已發生而尙未清償之債務，均應分別轉入次年度之歲入歲出。

依第二十條之規定，整理期限已滿，仍未結清之部分，應分別轉入次年度之歲入歲出。

第七十條 誤付透付之金額及依法令墊付金額或預付估付之賸餘金額，在會計年度終了後繳還者，均轉入次年度之歲入。

第七十一條 繼續經費在一會計年度終了時，未經使用部分得轉入次年度使用之。

建築製造或其他工事應在一會計年度內完竣，因事故而不能完竣者，其經費視為繼續經費。

第七章 追加預算及非常

預算

第七十二條 第三級單位以上各機關有左列情事之一時，得提出追加經費預算：

一 本機關或其所屬機關因不可避免之障礙，不能依限送達其擬定預算時；

二 本機關或其他所屬機關，依法律增加其職務或舉辦新事業致增加費用時；

三 依法律增設新機關時；

四 所辦事業因發生重大變化，致支出超過

法定預算時；

五 依第六十九條之規定上年度之歲出轉

入本年度時；

第七十三條 因發生重大變化，致法定歲入有減少之形勢時，財政部得請求提出追加歲入預算。

第七十四條 追加預算之擬定核定審議及執行程序，均準用本法關於總預算之規定。

第七十五條 國家因左列情事之一。臨時發生有大宗支出之必要時，得辦理非常經費預算：

一 國防緊急設施；

二 重大災變；

三 緊急重大工程。

第七十六條 非常經費之支出，以國庫後備金充之，不足時財政部得請求提出非常收入預算。

第七十七條 非常預算之程序，除準用關於常年預算之規定外，以非常預算施行條例定之。

第八章 地方預算

第七十八條 省政府應於每年八月內決定次會

計年度全省施政方針令行所屬各機關遵照籌備其施政計劃並各依其計劃編擬收支概算；

前項施政方針不得與中央施政方針牴觸。

第七十九條 省政府主計機關，應於每年九月內通知省政府所屬各機關按照規定表格擬編

次年度之收支概算。

第八十條 省政府概算及預算之機關單位分級如左：

第一級機關單位

省政府與其直轄機關及其所屬各級機關；

各廳與其直轄機關及其所屬各機關。

第二級機關單位

省政府之直轄機關及其所屬各級機關

各廳之直轄機關及其所屬各級機關；

省政府或各廳本身。

第三級以下之各級機關單位依次遞推

各級機關單位之概算及預算之編製程序及各機關主管長官與其主辦歲計事

務人員間之權限，均準用關於中央機關之規定。

第八十一條 省政府總概算書及預算書內容之編製，均準用關於中央政府總概算書及總預算書之規定，但其上編所列之機關別分概算或分預算各表以自第一級編製至第二級機關單位爲止。

第八十二條 每年十一月省政府應決定省總概算編就總概算書呈送國民政府。

第八十三條 國民政府收到各省總概算書後，應交國民政府主計處及財政部簽註意見送立法院審議之。

第八十四條 審定之各省總概算書國民政府應於二月底前發還各該省政府。

第八十五條 省政府應按中央審定之經費及收入數額改定其收支計劃。

第八十六條 第一級第二級各機關單位之經費數額，由省政府會議就中央審定之經費總額分配之，其所屬各級機關單位之預算，由各第二級主管機關定之，仍應彙送省政府主計機關編成總預算書，由省政府依法定程序制定算預公布施行並呈報國民政府。

前項公布應於六月十日以前爲之。

第八十七條 省政府所屬各機關編造分月行政預算準用關於中央各機關之規定，但其核定均由第一級單位機關之主管長官爲之。

第八十八條 省政府所屬各級機關之常備金，各第一級機關單位之預備金及省庫後備金之

設定動用或預算科目之流用均準用關於中央機關之規定，但預備金後備金之動用均應先經省政府會議之議決預算經費之裁減時亦同。

第八十九條 關於省預算支出收入之執行契約之訂立，及公有營業之舉辦與省歲計人員之職掌及責任，均準用關於中央預算執行之規定。

第九十條 會計年度終了時及終了後，一切未完事項之處分，均準用關於中央預算之規定。

第九十一條 直隸於行政院之市政府，每年一月一日前應編定次年度總概算書呈送國民政府。

國民政府對於前項總概算書之審定程序準

用第八十三條之規定。

總概算書經審定後，應於四月一日前發還各該市政府。

第九十二條 前條市政府應遵照中央之審定，依法定程序制定預算於六月十日以前公布施行，並呈報國民政府。

第九十三條 縣政府及隸屬於省之市政府，每年二月一日前應擬編次年度總概算書，呈省政府審定前項總概算書，審定後應於五月一日前發還各該縣政府，依法定程序，制定預算，於六月十日以前公布施行，並應呈由省政府彙呈國民政府。

第九十四條 省政府市縣政府概算書預算書之表格，由國民政府主計處定之。

第九章 附則

第九十五條

本法施行細則，由國民政府主計處

定之。

第九十六條

本法施行日期以命令定之。