

大學叢書

財政行政論

胡善恆著

商務印書館發行

書叢學大

論政行務財

大會叢書委員會

委員

丁燮林君 李書田君 乘志君 孫貴定君 程天放君 劉洪恩君
王世杰君 李權時君 竺可楨君 徐誦明君 程演生君 黎照寰君
王雲五君 余青松君 胡適君 唐鉞君 馮友蘭君 蔡元培君
任鴻雋君 何炳松君 胡庶華君 郭任遠君 傅斯年君 蔣夢麟君
朱經農君 辛樹幟君 姜立夫君 陶孟和君 傅運森君 歐元懷君
朱家驊君 吳澤霖君 翁之龍君 陳裕光君 鄭魯君 顏任光君
李四光君 吳經熊君 翁文灝君 曹惠羣君 鄭貞文君 顏福慶君
李建勛君 周仁君 馬君武君 張伯苓君 鄭振鐸君 羅家倫君
李書華君 周昌壽君 馬寅初君 梅貽琦君 劉秉麟君 顧頡剛君

大 學 叢 書

財 務 行 政 論

胡 善 恆 著

商 務 印 書 館 發 行

序

財政困難，乃一般感受之通病，若欲化難爲易，則須於運用之方，制用之道，有典有則。國家財政，不患竭，但怕收入支出之無度，因財政秩序紊亂，而至於亡國者，古今中外，何可勝數。顧財政行政之健全，並非易，而有賴於兩事，其一爲制度，其二爲運用制度之人員，兩者又有相互爲用之關係。制度之機構，貴乎周密而簡明，又有力量貫注其間，執其事者，嚴格遵行，克負其責，方能發揮充分之效能。反之，如有正心誠意奉公守法之人，以治其事，則制度有不適當之處，亦可隨事改正。制度者，隨人意而制作，而人意賴智識與經驗以完成，兩者相較，則人的關係，實居主要。本書專論制度，蓋亦期望在合理制度之中，陶冶人才，收兩者併進之效。

抑財務行政與他種行政，有一根本不同之點，他種行政，如教育實業之類，有成績可以表彰，投一分勞力，獲一分效果，而財務行政，乃在補苴罅漏，從消極方面以求寡過。若云欲使財務行政有可表彰之成功，非是立意矜誇，即不免乎聚斂與浪費。財務行政所討論之事象，乃爲此等過失與罅漏，幾無從引起論者之快感，事實如此，真是不幸。每見時賢之論財政，輒喜傳遞名辭，不求甚解，或以惡語相罵，以抒忿恨，然倘無防止貪污之切實辦法，果於實際，有何裨益？其實處理財政，亦須有高尙偉大之人格者，始克負此重責。世之以整

理財政見稱者，如格蘭斯頓之於英吉利，密克爾之於德意志，博央加寶之於法蘭西，其爲人也，莫不對於國政，具有廟謨深算，真知灼見，至思想之精審，立身行己之嚴律，雄才偉略，皆有過人之節。故能確立國家財務之大經大法，樹後世不拔之基，卽或國家陷於危急，而財政仍不失維持之道。他若法國之加有，英國之邱其爾，其於財政，允稱幹才，而以爲人恣暴，不容於衆，所定計劃，終不能用。理財之難，其難如此。著者不敏，竊比於告人爲善之義，探索各國之成規，稽其成敗得失之紀，著爲是書，使有志於國家財政之整理者，知所採擇焉。

本書分析財務行政制度，逐層檢討，每論一制，先敍其原理，次考各國施行各制之效果，以爲佐證。各國政制，各有不同，情形互異，常有一國之良法美制，而在他國不能合用者，南橘北枳，地各異性，未可拘執。但法有常規，物有常理，藉各國制度比較以觀，不難辨別其臧否，本書所論，一本此旨。至於我國財務制度，方在演進之中，而以中心思想未樹立，中樞制度不固，究竟對誰負責，如何負起責任，洵爲當前之疑問，以故治其事者，鮮不徬徨罔兩。本書對於此等問題，一一指出，詳加說明。現行制度，尙待行通，得失之處，難於判斷，然從因求果，亦可逆料，按之近事，令人失望，法窮則變，佇待將來。

從來關於國家財務行政之著述，有顏曰預算論者，有稱爲政府財政者，有稱爲財務制度者，迄無一致之名稱，試按附錄所列書名，卽可知之。政府財政，未免寬泛，預算，失之太狹，而財務制度又與私經濟相混。財務行政，當以預算及財政法規爲根據，至如何執行，則有各部分之處理制度存在，極爲重要，本書所述，於此特詳。至於預算之議定與財政之監督，固爲別種權力之行使，然可視爲財務行政之延長。若以廣義釋之，此

等過程，俱稱爲行政，亦無不宜。本書稱曰財務行政論，蓋包括國家財務處理制度之全部，其他經費，收入，賦稅，公債之討論，則另有專書。

本書所論，既在闡述財務行政之義理，故引用之法規，有既經廢止者，有現行有效或無效者，有經立法院通過國民政府公布而尚未決定施行者。至法規全文，則有各機關之法規彙編在，無須附錄。

十年之前，拉斯基教授，曾囑著者作一各國財務管理之比較考察，謂財務行政，爲英國之特產，值得介紹，又承道爾頓博士予我指導。當時居英，時期之久暫難定，蒐求年餘，興趣轉變，復遭擱置。生平未離開學校，自知缺乏實際經驗，不敢草率成章，從前集稿，多不合用，在苒至今，始償夙願，不禁感慨係之矣。

胡善恆

民國二十三年四月序於中央政治學校。

目錄

序

第一編 緒論

第一章 一般理念.....一

預算與財務行政之關係——確立預算制度之附要件——實行預算有六項效用

第二章 預算之本質.....六

第一節 預算在財政統制上之性質.....六

預算為財政統制之根據——昔從歲入統制——今有從收支雙方統制之必要——統制之意義——為適應各種事態——為長期計劃之一片斷——為各方面預算之協調——為穩定性中具有彈性之運用——為增進效能——故財務制度應統一處理

第二節 預算在法理上之性質.....一一

目錄

一

564.1
220
2

預算之是否為法律有三說——法律說——有時為法律有時為行政說——非法律說——預算適合法律之性質

第三節 預算在政治上之性質……………一四

法定預算必經政治程序——民意機關之於預算

第四節 預算在行政上之性質……………一五

行政部之運用預算

第三章 預算語意之來源……………一七

名辭源流——意義之起源

第四章 歲入歲出之意義……………一九

在經濟上財政上會計上之意義各不同——歲入之類別與各別之意義——預算法規定之考察——歲出之類別與各別之意義——預算法規定之考察

第五章 財務制度與憲政之發展……………二八

憲政上之基礎在管理財政——英國古制及憲政上之財權——法國古制及憲法中之規定——美國憲法中之規定——新預算會計法——德國聯邦憲法中之規定——威馬憲法中之規定——兩者之比較——日本維新時情形——會計檢查院之設置——憲法與會計法——民主預算——我國清末之始施預算——中華民國

臨時政府組織大綱及約法中之規定——天壇草案中之規定——國民政府越南大綱中之規定——訓政約法中之規定——主計處之設立——預算法

第六章 我國預算決算史……………四〇

民國以來辦理預算之情形——國民政府歷年辦理預算之情形——近年決算報告

第二編 預算之編成

第一章 預算編製之機關與程序……………四八

第一節 預算編製之機關……………四八

編製機關有兩類——以由行政部編製為合理——分編法與總編法——行政立法兩部合同編製之弊端

第二節 預算編製之程序……………五二

內閣決定財政方針——各機關分頭編製——財政部之彙編與審核——財政部長之責任

第三節 英國預算編製之程序……………五四

英國國會對於財政法案之限制——屬於內閣之專有權——亦容納社會意見——財政部之核定預算——內

閣之決定——軍部預算——兩院預算

第四節 美國預算編製之程序……………五七

美國初製——一七九四年改由國會編製——發生各種弊端——不能改革之理由——一九二一年新制——

財務行政論

施行之成績

第五節 法國預算編製之程序……………六三

法國預算編製權——財政部長之責任——一九二六年改設預算部

第六節 日本預算編製之程序……………六五

日本由大藏省總編預算——編製程序——覆審程序

第七節 我國預算編製之程序……………六七

我國前由財政部編製——國民政府以來情形——主計處統一編製及其程序——其中缺點——應交還財政部
部總編之理由——現制使核定與審議都離實在——財政部無從負責——不良之結果

第二章 預算種類……………七六

第一節 總額預算……………七六

總額預算之優點——我預算法之規定——特殊情形

第二節 特別會計預算……………七八

特別會計預算——設置之理由——我國情形——此種會計之弊端

第三節 追加預算……………八〇

追加預算之性質——須嚴加限制之端——避免之法——我預算法中之規定——失之太寬

第四節 非常預算……………八二

非常預算之意義——我國之規定

第五節 繼續費……………八三

繼續費之性質——我國之規定——日本之規定

第六節 純計預算……………八四

統計預算之意義——其缺點

第三章 預算時期……………八五

第一節 預算期間……………八五

預算年度與會計年度——期間與預測之關係——多年制——數月制——一年制

第二節 預算年度之起訖……………八七

四種制度——四月制較優之理——歷年制與七月制之缺點——各國制度之變遷——法國改行四月制之精

確

第三節 預算編製時期……………九一

編製期限規定之重要——英制——法制——美制——日本規定及未能依行之理——我預算法之規定及其

疑問

第四章 預算數額之計算方法……………九七

歲入之性質——計算歲入之四種方法——我預算章程中之規定——歲出之性質——可分為兩類——計算

歲出之三種方法——我預算章程中之規定——預算須由財政部負責編製之又一證明

第五章 預算書式……………一〇五

第一節 預算書式之體裁……………一〇五

預算書式須明確——幾種必備之書式——理由之註明與例外

第二節 英國預算書式……………一〇八

英國預算之三層意義——總預算書——歲入預算——確定費——供應費——分類分編之用意——編與章之限制——目節之情形——各種表式

第三節 美國預算書式……………一一九

美國預算之三層意義——預算法中之規定——預算書之內容——英美兩國書式之比較

第四節 我國預算書式……………一二七

我國總預算書——上編之內容——下編之內容——表式

第二編 預算之議定

第一章 議定預算之意義……………一三九

預算必經立法部議定——決定歲入歲出之原則——擬在代議制之中實現——但須尊重人民代表之議決權

——避免紛爭之法有二——英法之情形——我國將來之民意機關——最健全之政制機構

第二章 審議時期……………一四三

預算議定應在施行期前——各國之規定——英國常遲之情形與理由

第三章 預算議定之程序……………一四六

一般程序——委員會審查之制有兩種——總議決與分編議決

我國現行兩院程序——不能求得確實效果之理

英國程序——供應委員會——准支補助費——審查期限籌款委員會——審查延遲之原因——預算委員會

法國程序——議出議入分別討論——預算通過之難關

英國程序——委員會——其報告與辯論

日本程序

第四章 預算議定之範圍……………一五六

預算以通過為原則——討論當從政策上着眼——議出議定之範圍——議入議定之範圍——我預算法之規定

第五章 准款程序……………一六〇

准款程序之重要——各國無此程序——英國之准款案——掛帳案——撥款案——信用案

第六章 兩院之議定權……………一六一

兩院問題——兩種解決法——兩院協議——上院無否決權

第七章 預算之成立與不成立.....一六四

預算不成立之原因——救濟方法——我預算法之規定

第四編 財務行政

第一章 財務行政之職權.....一六七

財務行政權之特質——財務行政之兩原則為充實力量與節用力量——財務上計劃經理管理清理四項職分之劃分——四項職分不可分割之理——計劃與經理之關係——管理與經理之關係——清理與他三項之關係——節用力量有賴於制度與人事之兩層關係——各國財政部易染之通弊——財政部合理組織之擬案

第二章 各國財政部之機構與職權.....一七六

第一節 我國財政部.....一七六

我國財政部長之職權——財政部之組織

第二節 英國財政部.....一七八

英國財政委員會——財政部幹部人員——度支總裁之職權——財政部所受之監督——財政部之職權——財政部之組織

第三節 美國財政部.....一八四

美國財政部之職權——其組織

第四節 法國財政部……………一八五

法國財政部之職權

第五節 德國財政部……………一八五

德國財政部之職權——所受監督——其組織與職務之分配——附屬機關

第六節 日本財政部……………一九〇

日本大藏省之職權——大藏大臣之地位——大藏省組織與職務之分配——附屬機關——軍事費之經理

第三章 收入行政……………一九五

第一節 收入程序……………一九五

國款應統歸國庫——征收程序之分段

第二節 我國收入行政……………一九六

我國從前之征收行政——現分屬於三個稅局——關稅行政——鹽稅行政——稅務行政——從前國款繳解

法——會計則例之規定——國款統一處理法之程序——國營事業

第三節 英國徵收行政……………二一〇

英國征收行政——由兩稅局經征——關稅稅局——內地稅局——他項收入

第四章 支出行政……………二一五

第一節 支出程序.....二一五

支出行政之三原則——統一支付制——分散支付制及其缺點——統一支付制之濫觴

第二節 英國支付制度.....二一八

英國之統一支付制——支付署組織——其帳戶——支付程序——特殊情形——統一支付之效果

第三節 我國支出制度.....二二二

我國支付程序——會支則例之規定——統一處理法之規定——領款之實情——黨費——國債費

第四節 日本支付制度.....二二八

日本支出之統一掌管——支付官制——支付程序

第五章 國庫制度.....二二〇

國庫設置之重要——國庫種類——國庫制度——國庫收入與金融——獨立國庫制之缺點——銀行存款制

之優點——英制——美制——法制——日本制度——我國從前之國庫情形——國民政府時代由中央銀行

掌理——國庫局

第六章 國庫之掌管.....二二四

國庫掌管職責之重要——各國由財政部掌管——英國掌管制度之變遷——國庫會計部之職權——請款手

續——管理之效力——財政部之撥款——財政部之報告——總准款案未通過前之監督與管理——每日報

告

第七章 財務行政之管理……………二四六

財務管理之目的——信用與效能——其關鍵在當時之管理——須有集中管理——其制有三——財政部管理制最良——各國不能採用之障礙——然多出於誤解——故釀成弊端——財政部成爲籌款部——行政首領管理制——其不適用——委員會制不切實用——我國之需要

第八章 各國財務管理制度……………二五二

第一節 我國財務管理制度……………二五二

從前漫無管理之情形——十八年之財政委員會——二十一年之財政委員會——主計處之財務管理權——最近之設施——統一會計——會計獨立之實施——收支報告——不能作有效管理之理由——合理之管理組織——財政部之管理——國款統一處理——稽核征收——監督地方財政

第二節 英國財務管理制度……………二六〇

英國財政管理之力量——財政部之管理權——考核行政效能——管理制度——部派會計制——軍部財務之管理——部務會議制

第三節 美國財務管理制度……………二六四

美國以總統管理之制——總統之管理權——運用之法

第四節 法國財務管理制度……………二六六

法國財政部無權管理——支付監制之無效——財政部亦不受何管理——監督之空濶

第五節 比利時財務管理制度……………二六七

會計檢查院之監督權及其運用

第九章 人事費與物品費之管理……………二六九

第一節 人事費之管理……………二六九

人事費除有官規外尚須有管理之制——各國皆然——我國鈐敍部無法管理——官常之濫無人負責——影響於社會政治

第二節 物品費之管理……………二七一

物品費處理之制度——分散制——集中制——我國工程建築之無管理——印刷文具之浪費——官立印刷局——交餉兩部之購料——物品審計——英國之集中制——工務局制度——官書局制度——各國關於工程建築之統一處理

第十章 科目流用……………二七八

流用之發生與意義——有違背預算之弊——須有管理——被流用者之性質——財政部核准權之來源與範圍——突破預算之處理法——流用之效用——但須有中樞管理制

我預算章程中之規定——預算法中之規定——其缺點

英國管理流用之制度——軍部經費之限制

日本科目流用之限制

法國對於科目流用之缺乏限制

第十一章 預備金……………二八九

預備金之性質與目的——動用手續與限制——數額與制度

我國預備金——預算法中規定三種準備金——常備金之性質與動用手續——存廢問題——預備金之性質

與動用手續——缺乏防守——後備金之性質與動用程序——準備金籌備時之問題——地方預算之準備

金——十九年試辦預算章程之規定——二十年度預算中之設置——預算章程中之規定

英國兩種預備金

日本兩種預備金

第十二章 非常準備金……………三〇〇

非常準備金之意義——其缺點——德國非常準備金制——日本非常準備金制

第十三章 特種基金……………三〇五

特種基金之性質——我預算法中之規定——我國特種基金——日本特種基金

第十四章 預算盈絀之處置……………三〇七

預算不足之修補處理法——英國之處理法——日本情形——我預算法中之規定——二十年度預算施行之

情形——預算發生餘存之原因——處理方法——我預算法中之規定

第十五章 會計整理期限……………三二一

會計整理之必要——各國整理期限——我暫行決算章程及預算法中之規定——整理之優點與缺點——英

國現計決算制——其優點——意大利之規定

第十六章 各年度歲入歲出之劃分……………三二七

歲入歲出劃分之必要——我預算法之規定——日本之劃分法——中日兩制之比較——英國制度

第十七章 年終出納之整理……………三三二

各國整理制度不同——日本制度——歲入——支票付出——國庫出納——主計簿

英國制度——財政部之財務帳——准支帳

我預算法中之規定——出納整理——會計整理

第十八章 決算報告……………三二九

決算報告之意義——報告之範圍——我暫行決算章程之規定——其缺點

英國決算報告——國庫帳——財務帳——准支帳——齊式

日本決算報告——總決算書——歲入決算明細書——各會決算報告——國債計算書

第五編 財政之監督

第一章 監督之目的與類別……………三四五

財政監督之意義與目的——監督類別——事前事後與隨時監督——立法司法與隨時監督——自力與他力

監督——財政與會計監督

第二章 審計之職分……………三四七

 審計之職務與範圍——預算上之審計——法規上之審計——經濟上之審計——計算上之審計——簿據之審計

第三章 各國審計制度……………三五—

 第一節 我國審計制度……………三五—

 我國審計部之組織——職權與範圍——行使職權之四步驟——各機關申送報告——審查方法——列別與處置——完成決算報告——我國審計制度之缺點

 第二節 英國審計制度……………三五七

 英國審計部組織與職分——職權之行使方法與範圍——收入之審計——間接之效能——對於國會負責

 第三節 日本審計制度……………三五九

 日本會計檢查院之組織——其職權——檢查方法——審計之效力

 第四節 美國審計制度……………三六〇

 美國新審計部制度——審計範圍——對國會負責

 第五節 法國審計制度……………三六一

 法國會計檢查院之組織與職權——審計效力

第四章 審計之效力……………三六三

審計效力之切實程度——消極與積極雙方之效力——與行政管理之關係——補助制度

第五章 決算之審議……………三六五

決算審議爲財務行政之最後歸宿——我國制度現由監察院主管——英國國會設有公帳委員會審查及其報

序——日本制度

附錄……………三六八

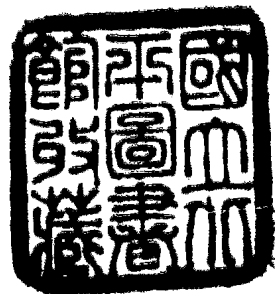
財務行政論

第一編 緒論

第一章 一般理念

預算定義

近代國家，皆以穩定財務行政之秩序為急圖，而財政秩序之是否穩定，俱可從預算觀察出來。國家行政俱照預算執行，則百政之施行，有條不紊，國家信用，亦以之增高，故預算與財務行政之研究，在財政學中占重要地位。預算云者，為國家根據財政計劃，規定財務行政在一定期間內之經費與收入之公文。國家職務殷繁，其支出之經費種類與數量皆甚多，不可不對於各項支出，酌量情形，規定數額。同時在收入方面，亦須考量各項收入數額，使收入數額與支出數額相符合。預算規定之後，責成各行政機關遵照執行，不得逾越範圍，然後決算數額與預算數額得相符合。財政秩序如此維持，庶於履行各項政務之際，依照預定程序進行，不感財政之困難而受挫折。然收入與支出之符合，預算與決算之符合，並非輕易可以辦到，其中所含



問題多端，當於本書中討論。

確立預算
制度之兩
要件

近代文明國家，皆有預算制度，最初預算制度之施行，蓋有待於兩個前提存在，其一為經濟的，其二為政治的。就經濟之關係而論，古代財政，向人民征收實體財貨或勤勞，種類甚多，支出方面，亦惟此實體財貨與勤勞會計記帳，甚感不便，收支雙方，無從對照作總結之計算，則預算制度無從成立。迨至貨幣制度發達，貨幣為度量一切價值之準繩，國家之收入與支出，俱以貨幣計算，只有本位貨幣數字，無復種類複雜之貨物數字，然後收入支出之數，始得正確，預算之編製，始底於成。

再就政治之關係而論，在憲政未行之國家，雖有預算，而預算之效力，終不能實現出來。在憲政國家，各種治權分立，行政部負編製預算之責，立法部議定，方為成立，再由行政部遵照施行，施行之結果，須由監察部審查，然後行政部所負施行預算之責任，方能解除。預算自編製，議定，施行，以至審查終了，數項程序，須由數個有獨立權限之機關，分任各方面之職責，然後財務上之流弊，可以免除。若是憲政未立，一部預算，由行政部編成議定，施行，以至於審查，施行時可以便宜行事，遇有弊端，可以自行掩護，則雖有預算，實等於無。故真正預算制度之確立，并非易事。

預算之效

國家財政之必須有預算，並須遵照執行，因其有幾樣財政上不可缺少之效用，分析之，得左列六端：

第一 維持財政之秩序 在私人經濟使用之資本，數額稍大而關係複雜時，即難免浪費之事發生，多有製定預算，以為生活上或營業上之規程，嚴守確定之秩序，然後營業方得安全。國家財政，收入與支出，

較之私經濟範圍，遠為廣泛，情形尤為複雜，是更須有預算之必要。國家財政之紊亂，常由支出之無度，雖有如何豐富之收入，亦必陷於竭蹶。若有預算規定，或量入而為出，或量出而為入，一切收入與支出，俱按照預算執行，無或逾越範圍，凡列入預算者則照辦，無則禁止動用，是不僅可以謀收支之適合，亦且使財政計劃，按照預定程序做去，俱得實現。

第二 便於財政之整理 國家財政上各種制度設施，恆苦難於完備。就其大者而論，一方面人民常感負擔之太重，而欲求輕減，他方面國家於履行各項職責，又苦於經費之拮据。收入方面常苦少，支出方面常苦多，以此收支雙方，欲求均衡，不免感遇無窮之困難。若欲減少支出，必須將各項支出之性質，分別加以考察，定其輕重緩急之順序，凡可以節擲或可以延期舉辦者，俱分別施以裁減，然後支出可以減少。至於收入，或改良征收方法，節省征收費，或擇取合理之稅源，提高其稅率，而後收入可望增多。凡此收入與支出各方面之得失，俱可從預算考察出來。

抑財政制度之整理，常須經若干時期，逐步改革，始能成功，非咄嗟之間可以立致，預算即是立定逐期改革之程序。而且財政中各項制度之設施，與環境有關係，不必盡能如立法者之意願，完全實現。社會生活，乃一極富於變動性者，財政改革，亦不可不適應社會生活情形。預算之功用，即在能立定整理之計劃，逐步推行。

第三 使財政公開 今人每談到財政，輒以財政為不可解之謎，對於管財政者，若不勝其疑惑，此種

揣度之發生，胥由財政之不公。人民總是感覺負擔之重，而不知國家經費何以必如許之多，皆因不明瞭國家財政情形，遂發生無窮之誤會。輿論界之批評，可以作為整理財政之資料，在國家固應歡迎，並須與以鼓勵，以補當局見解之所不及，並使經理財政者，知所警惕。但國家行政事務發生之利益，有有形者，有無形者，此等利益，不能以人民所負擔之經費相證。在有形之利益，尚可查計，至於無形利益之政務，殊難判斷其利益之多寡。輿論界之批評，常以利益為標準，而此項標準，常缺乏正確性。又國家財政，當以發展共同生活為主旨，其從個人或一部分人之立場發出之批評，難免不有偏私之見，轉滋誤會，或竟至影響於政治，不可不防。預算能使全部財政內容，向國民公開，復說明其原委，任人民自去研究，作公平之討論與判斷。財政上之設施，即或於一部分人民有不便之處，亦可以獲得世人之諒解，財政當局之責任，得以卸除，而其制定財政計劃之苦心，亦得以大白於天下。若欲有所改革，亦可以獲得世人之同情，而減少無意義之非難與阻礙。

第四 表明財務行政上之責任 私人經濟行為，以增殖利潤為目的，其收入支出，因於己身有利害關係，必嚴加較量，力謀節省，不敢疎忽。至於財政上之支出，常有難於考核之處，經理收入與支出者，但求責任之能卸除，即有糜費與不實之處，輒以與己身無直接利害關係，任意濫用，國家乃不免蒙受損失。因此之故，國家財政不可不有預算，以謀收入與支出之正確無誤，經理收入支出者，依照預算執行，方可解除其責任。

第五 證明國家之信用 國家財政，俱按照預算執行，自無不足之患，國家信用，得以增高。現在一般判斷國家財政之能力者，皆從決算之收支是否平衡上著眼。即或預算不足，或因臨時事故發生，支出增加，收入減少，不得不發行公債，以資彌補，或平時為謀出納之適合，而須借款或發行短期債券，若是人民明瞭財政情形，相信政府有按期償還本息之能力，國債亦得以容易募集。預算有增進國家財政信用之效力，平時若能實行，即偶遇財政困難，亦容易解決，國家不致蒙受過大之損失。

第六 便於監督 預算之施行，與國民全體有重大關係，務求施行中無何不正當或錯誤之處。平常人民不了解其中事由者，鮮能發見其錯誤，故國家當另設監督財政之機關，以當審計之責。然審計機關之考核帳項，必須有所根據，於是不得不有預算。預算成立之後，可為事後監督之張本，否則國家雖設有審計制度，終無法實現其職分。

第二章 預算之本質

各國預算制度及其發展，各有不同之途轍與意義，學者之見解，亦不一致。茲先從財政統制上考察，再究其在法理上政治上與行政上各方面之意義，庶預算之本質，可以圓滿表現。

第一節 預算在財政統制上之性質

預算為財政統制之根據

預算是國家會計之張本。國家在一定期間內收入與支出之運用與限制，若非事前有詳細之根據，則全部國家經濟之統制，將失其樞紐。預算上所表明者，雖為各項收入與支出之數目字，然可以從數額之多少，衡量各種收入支出之輕重關係，統制之內容，俱從此中表現出來。

昔日從歲入上統制

最初預算制度之施行，為限制暴君昏主對於人民作無厭之誅求，於是由人民代表承認，每年只供應一定數額之費用，不得向人民多徵。預算制度之施行，以英國為最早，英制起源，即是如此。此種辦法，其意義蓋在限制供應之數額，政府收入，既僅有一定數額，自當視行政上之輕重緩急，分別支出，於是「不敢浪費人民之資金，是為從收入方面以達到統制。然政府是否以所收之資金，投之於國民有益之用途，使用時是否合於經濟原則，有無浪費之事，皆未嘗過問。當此之時，人民對於國家之觀念，尙未完全明瞭，以財政為專屬

現在從收
支雙方謀
統制

實際上者
從支出統
制之必要

預算在財
政統制之
意義
為適應各
種事務之
總計劃

於朝廷所有之事，支出數額之多少，與人民沒有關係，單從人民供應方面着想，自以愈少為愈於人民有利。此種觀念，即在經濟學理發達之初期，尚是如此。亞丹斯密至以所取於人民者以愈少為愈妙，認為財政上最重要原則之一。國家所需經費，人民只出一定數額，在此範圍以內，由朝廷包辦，如何支出，人民概不過問。

現在之預算不然，以為從收入統制財政，其功效究小，并進而從支出方面加以統制。現在財政，乃全國國民生活之所繫，各種經費之支配，與各階層人民有關係，與社會全體有關係。某種鉅額經費，若在國民全體看來，認為重要，不能以數額甚鉅而避免，在小額經費，若無支出之必要，亦不能以數額很小而支出，要於各項經費之支配，俱須從總體上較量，作通盤之籌劃。凡必須支出之經費，人民自當供應，不能以不供應而阻礙國勢之發展。

揆之現在各國財政實情，亦有不能不從支出方面以行統制者。現在經費膨脹至鉅，年有增加，苟不審查各項支出之內容，加以統制，勢必膨脹更鉅。人民往往覺得經費支出之鉅，至可驚異，政府若無預算揭示，人民亦無以卸除為國之責任。是知現在之預算，著重在經費之考察，又為供應此鉅額經費起見，不能不對於各項收入，加以選擇，以期施於人民之負擔，在可能範圍以內，能極力縮小為是。

我們把握了現在國家預算統制之意義，茲再從此意義，作如左之分析：

第一 預算是財政之計劃。預算是根據於財政方針編製，而財政方針，係依照當時社會經濟政治各方面之情形而決定。規定之後，各種行政事項，即依照既定程序做去。凡列有預算者，依照規定數額執行，

有一定範圍，未列入預算者，即不能任意舉辦。平時預算，著重在行政秩序之維持，與國勢之增進，戰時預算，著重在軍費之供應，不致欠缺。若有經濟恐慌，收入減少，救濟費增加，則當有打破或渡過恐慌之計劃。其他各種事業之經營，如鐵道土木工程等建築，此等局部計劃，亦當包含在全部計劃之內。故預算中所包含之計劃，須能適應國家在各種變動之事態下之需要。

爲長期間
計劃之一
片斷

第二 預算計劃 通常以施行一年爲期，但此一年期財政計劃，不能離掉歷史上之關係，實含有長期間之性質。各項收入支出數字之預測，須參考上數年度之決算，換言之，數字之預測，須從以前貨幣購買力所換得之結果，視是年度所需之結果量與貨幣購買力，來規定預算之數額。

各項事業經費之設定，須考究此項事業繼續既往之情形。新生事業，從前毫無基礎設備者，則新的設備及行政費用，不免加大，而有設備可藉用者，費用可以減少。恆久事業，如係繼續歷來情形，則費用與從前略同，如係有所擴張或裁縮，則經費有增有減。諸如此類，每年經費之設定，不能全拋棄既往之情形。又經費數額增加，則收入方面亦勢非增加不可。國民每年所得，其於國民所有之財產及其勞動力，財政收入，取之於國民所得者，當察考從前國民所有之財產與所得之情形。財政負擔，對於人民生活，是否爲增厚，抑爲減損，即可從此中判斷。若是陡然增加收入，難免不侵害人民之財產及其勞動力，則以後國民所得，不免因之減損。至於某種賦稅歸某階層人民負擔者，數額之增減，即影響於此階層人民之生活，各階層間財產之分配，亦發生變動。是收入方面亦不能撇掉歷史上之事實。

預算之計劃，不僅與從前相連貫，并且與將來相連貫。國家是永久存在，財政在一年中之計劃，自不能不為國家將來，留有餘地步。前面所述財政收入及於人民之負擔，若某年太重，損及人民之財產與勞動力，常有非後來數年所能恢復者。經費方面，亦是如此。某年內，某項經費數額太鉅，可以分攤於後數年度，使各年度負擔與利益，得維持相當之平衡。公債之作用，即為彌補此中缺點。若是負擔加於本年，而效果現於將來，則於現在人民之經濟，到底不合算。理財家之能事，即在能夠照顧到將來。

一定期間所行之財政計劃，既須瞻前，又須顧後，不是以短期間為限，則此一年之計劃表現於預算中者，可以說是國家長久計劃在一定時期之橫斷面。各項數字之規定，俱含有財政計劃之意義存在，期望在此期間，能完全實現。

為各方面
預算之協
調

第三 預算之支配是協調的。預算在編製時，各機關只看到本機關事業之重要，要求本機關預算之擴增，合集起來，致經費總數極鉅，此為預算無統制必然之結果。任何事業之擴張，可以無止境，若不參照一事業與他事業之關係，率爾決定數額，任何國家之財政，不能如此武斷。收入既有限量，各項事業經費，只能在此限度內支配。各項經費之支配，當考察各項事業在當時各別的重要性。平時人民之生活，若某階層人民生活有欠缺者，當予以直接或間接的補足，農工商各種事業，當予以平均發展。若國家處於強鄰之中，平時即須注重軍備。社會秩序不安寧，則當於警察設備之外，還求教育之普及。

欲求預算在各方面之協調，不可不有統制之力。通常預算由代表人民之機關如國會議決。國會雖有

統制之權，而欠缺其能，大都以支配之事，委之為行政部之責任，由行政部擬定方針，給與信任。行政部既負有此項責任，當求所以統制之道。美國以總統為行政首領，大總統操統制支配之權。英國以度支總裁負財政專責，度支總裁有統制支配之權。法國有預算部，而預算部有其職而無其權，仍不能收財政統制之效果。統制之名與實，必須相合，而後有效。若我國以編製預算之事，委之於國民政府主計處，而國民政府主席，並不負行政上之責任。支配預算之權，本在中央政治會議，在中央政治會議，各部部长皆為委員，可以出席，力爭各自之經費，而總編製預算之機關，不與會議，可知其支配經費之決定，乃出於各別之勢力，而無通盤籌劃之統制力存在。財政部長負財政專責，在財政困難之際，有統制財政之權，而無其職，不可謂非我財政制度上之重大缺點。

為於確定
性中具有
彈性之運
用

第四 預算是有彈性 預算是以數字表現一定期間之財政活動，各項數字，皆有合理之根據。事項與數字之規定，固期望其能確實實現，遵照執行，然所規定者，為限制活動之範圍，不得超過限度以外。執行時各事項之不變更，數字之不超過，各事項間之不流用，皆有確定性存在。顧此項確定性，并非絕對的，仍有彈性。在執行期滿，總希望尚有若干餘存。如有餘存，并非至於用盡，方為符合預算之規定。預算既為預定的，在執行期間，如果國家發生重大變故，則各方面之經費預算，都不免於裁減。至其他臨時小事項發生，不能不支出者，亦只能就同部預算中，節省其他事項之經費，非不得已，不宜提出追加預算。

預算在確定性中，欲運用其彈性，不是行政部可以任意措置，於此又須有細密之統制。在數額很小者，

以增進效能爲目的

各機關有決定之權，在數額稍大者，必須經總制財政之機關之核定，然在此範圍內之活動，仍不能突破預算規定之數額。若是超過，仍非由立法部准許不可。故預算之彈性，有層層之統制，以確定其運用。

第五 預算之統制在著重效能 預算統制之內容，有其目的存在，即從施行之成績上考察財務行政之效能。財政學上之原則，爲以最小費用求得最大社會利益，各項經費之支出，務求能符合此項原則爲是。行政費用，常因辦事之方法之不同，而有效能大小之殊異。在此限定的經費數額之內，不可不對於支出方法，作比較之考察。效能之估量，屬於技術方面，無從申述。

一 制度之統

依照上述理論，可知一國之財務行政，不可不求統一，是曰統一的原則。若具體說來，有以下四端：

- 一 預算之統一 國家之歲入與歲出，皆當編入一部預算之內，分立之預算，即是違反此項原則。故我國預算法第十一條規定，「各級政府，每一會計年度之一切所入及一切費用，均應編入預算。」
- 二 會計之統一 國家之一切所入，皆應列入歲入，一切費用，皆應列入歲出，不可無故設立特別會計。
- 三 國庫之統一 國家之一切收入，皆應歸入一個國庫，加以保管。
- 四 支出之統一 國家一切經費之支出，皆應由一個支付機關掌管。

第二節 預算在法理上之性質

在法律上
之性質有
三說

從法理方面觀察，預算之成立，必須經過立法部通過，為各國預算制度中同然之程序，通常立法部所通過之他種案件，皆為法律，則預算是否與他種法案相同，有同樣之效力？關於此點，從來有三種不同之解釋：

(甲) 預算即是法律說 主張此說者，有 Prof. Carre de Malberg 等。其意謂預算之性質，不當僅看收入與支出相對之關係，尤當注意於支出方面。此等支出數額，是由國家最高權力機關規定，期於將來在一定時期內遵照施行，並須與將來各項收入之總數相等。是預算為將來財務行政上必須遵守之計劃，其性質與他種法律之有強制性者，完全相同。

(乙) 預算有時是法律有時是行政說 主張此說者，有狄驥 (Prof. Duguit) 謂支出預算，決非法律，不過是一種行政手續；至於收入預算，有時可謂之為法律，有時不過是行政。因為立法部議定某年某項收入之數額，在此一年間，庸或可以實現，但無必然性。究其實質，預算是法律之規定，可以謂為法律，至於將來收入數額之預定，仍不過是行政手續。

(丙) 預算不是法律說 近代德法意各國學者，多主張此說。

(1) 就收入方面而論，收入有賦稅收入與非賦稅收入兩種。非賦稅收入，如官產業收入，皆係財政當局假定之數額，並無法律之性質存在。賦稅收入，誠哉有法律為之規定，然所規定者，為一定時期內徵稅之情形與手續，徵收員依照辦理，俾國庫獲得收入，而立法部通過之收入數額，另係一事情，並非養成徵

收機關，非依數徵齊不可。徵收時依據之條件，是爲徵收法規，收入預算本身，既未具有法律之性質，自不能謂爲法律。

(2) 就支出預算而論，支出可分爲償還從前的債務之支出，與償付將來的債務之支出。國家從前所欠各種公債，到期非償還不可，其數額有一定，立法部不能加以裁減。立法部既不能加入何種意志，另行決定一數額，自不能謂爲法律。至於將來的債務，皆係國家履行其職務時發生，如各種行政費用之類，此等費用，經行政機關規定之後，立法部絕對不能加以裁減或否決。蓋行政費用與行政相應發生，費用之多寡，惟行政部明瞭行政情形，於是決定數額，立法部不明瞭需要情形，自無法加以變更或修正。是支出預算之規定，乃係由於行政，並無法律之意義存在，充其量只能視爲預算之條件。

現在一般論者，以預算爲不是法律，更從法律之性質以考較預算。法律爲規定權利義務之關係，而預算不是如此。法律爲規定人生行爲之準則，而預算只是財務行政之根據與標準。法律有強制執行之力，而預算不能強制收支之數額，非如規定之數額不可。法律之效力有永久性，而預算以一年爲期。法律之解釋與判決，爲屬於司法機關之權能，而預算爲行政部執行後，由立法部聽取報告。諸如此類，無論在形式上，抑實質上，皆與法律不同，因認預算爲不是法律。

上述三種不同之主張，各有其觀察點，故結論不同。若執一般法律之性質以度量預算，則預算實不能謂爲法律。但我們所應袖繹者，爲預算自有其法理性存在。

預算之法
律性

第一 預算必須經人民之代表承認，其由行政部自行決定而未經立法程序者，只能謂為行政部自定之預算，而非法定預算。

第二 法定預算，既經人民代表承認，人民負有供應之義務，而從經費之支出上享受利益。惟此項權利與義務，并無對待之關係。

第三 預算由行政部請求，經立法部通過承認，行政部負有遵照執行之責。在歲入方面，須遵照徵收法規，以期收得預算規定之數額，在歲出方面，則不得逾出規定之範圍。故歲入預算數額為標準，而歲出預算數額為限制。

第四 行政部須以施行之結果報告立法部，如有不確實之處，立法部得加以譴責，或表示不信任。學理上之討論，既如上所述，但各國在憲法上之規定有不同，預算制度有不同，有明白規定預算為法律者，如德國新憲法之規定，有沒有作明顯之規定者。各國情形，留在第四節再述。

第三節 預算在政治上之性質

在政治上之性質

從政治上觀察，國家預算，必須經過立法機關議決後，方能成立，若非經過立法手續，而由行政部自定預算，自由施行，則行政機關可以自由變更，不能稱為法定預算。憲政國家之預算，都須經過民意機關通過，方能認為有效。歐美諸國，如英法等，其確定預算制度，成為政治活動史之發端。人民要求國家之收入與支

出，必須獲得人民代表之同意，不能由政府任意支出，或向人民作非法之徵收，則預算含有政治上之重要意義，可想而知。

立法機關之審查預算，不僅是計算數目，作表面之審察，實在是作政治意見之審查；立法機關之批評財政，是用政治眼光，加以批評；立法機關對於預算有修正權，否決權，創制權；預算最後之決定，由於在立法機關內得多數之贊成；立法機關由人民代表組織，預算案之通過，即是尊重大多數人民之意志。無論財政當局根據於何種財政政策以編製預算，必須經人民代表認可後，始為有效，否則一經否決，財政當局之政策，即無由實現。即在施行之時，人民作嚴密之監督，亦為人民行使政治上之監察權，故預算含有政治之意義。

第四節 預算在行政上之性質

在行政上之性質

從行政上觀察，預算在執行時，免不了隨時發生變動，預算之規定，雖極嚴明，然遇事務變動之發生，政府不得不假以權宜，在預算之數額與範圍以內，政府可以根據其行政權，斟酌損益，務使變動之來，不致影響預算上所預定之結果。譬如收入預算，照平時狀況來編製，若某種稅源，因社會變動，或因產業變更，稅收短少，於是政府不得不節撙支出，或原定支出數額，因情勢之阻礙或變遷，無須舉辦者，即不必有是項支出。或臨時發生變故，而發生新支出，致支出增加，政府必須設法增加收入，或減少他項支出，以期收支適合。故

預算在立法機關決定之大範圍內，尙有行政之措置，存乎其中。預算之編製，大都由各行政機關主辦。行政機關之編製預算，係根據於行政事項，並且於規定預算數目中，留有行政活動之餘地。故預算無論在成立之前或成立之後，常有行政行爲，夾雜在內。預算只能作爲財政之預定計劃，不能認爲必然之計劃，故綜理財政之財政部長，責任至爲重大，不可不慎。

第三章 預算語意之來源

名辭源流

預算一語，在英文法文爲 Budget。考 Budget 一字之來源，最初拉丁語中有 Bulga，傳於法語，於是有 Bouge 及 Bougette 等字，其意皆爲皮袋錢囊。諾曼人十字軍，遠征聖境，習得此語，歸國後，傳之與沙格遜人，於是英語中有 Budget 之語，而其意義，仍爲皮袋錢囊，并非現在之所謂預算。後來英國財政大臣出席議會，說明其財政法案，因其性質重要，常將關於財政法案之各項文件，置於皮袋，便於攜帶，於是有了財政皮袋之意義。又因其中所貯各種文件，皆關係於朝廷財寶，於是又有朝廷財寶之意義。直至十八世紀預算制度行將確立之際，乃遂以財政大臣攜帶之皮袋，用作現在之所謂預算。

意義之起源

至於預算之意義，稱之爲公共團體之收支提案，則起源於法國。從前法國之財政文件，多謂之爲 *Etat*，此字乃從拉丁語之 *Redius, Reditus, Pensio, Fiscus Redius* 而來。沿用既久，凡關於國家之條規記事，以及政府之財源行政計算報告之類，皆名之曰 *Etat*。至於財政預算案之意義，乃係從此等意義轉借而來，在十六世紀，即已通用。一六〇一年，財政大臣對於財務行政提案之要點，即稱之爲 *Etat de Roy*，或曰 *Etat de Prevoynance*（王家之計算或曰預算書）。在大革命時，預算之語辭，即已通俗使用，學術文字，亦偶爾通用，但在政府公文，尙未正式採用。後來地方自治團體（*Commune*）成立，其財務政令，間有

採用預算語辭者。一八〇二年，自治團體稱財務文件爲預算，而自治團體之議員在決定書中，則稱之爲收支計算書，各地方隨意立名，各不一致。從來對於此等案件，有稱之爲 *État de Roy*（王家歲計）者，有稱之爲 *Prospectus des Dépenses*（支出預定）者，有稱之爲 *Credits Provisoires*（預定信用）者，有稱之爲 *Aperçu annuel des recettes et des dépenses*（出納歲計書）者，又有稱之爲 *Tableau des recettes et des dépenses*（出納表）者。至一八〇六年，政府提案，始有 *Budget de l'état* 之名稱。至拿破崙時代，*Budget* 一字，用作國家出納概觀，漸流用於社會。

預算之意義，以法國引用爲最早，始則各自治團體試用，後經國家採用，遂在英法兩國，成爲國家財政預算之專名辭。降至近代，其意義更爲擴大，凡私人經濟收入支出之數，含有雙方適合之意義者，亦稱之曰預算，如家庭預算（*Family Budget*）、營業預算（*Business Budget*）之類，是不限用於國家財政之範圍。最近各國遂以私人公司營業預算，爲一專門研究。

第四章 歲入歲出之意義

有三種意

義。一年度預算中所列歲入，原所以供一年度預算中所列歲出之用，故歲入與歲出，兩相對待。然所謂歲入歲出，其性質與範圍，果爲如何，常有解釋之必要，庶可以免除混淆之弊，財政之實情，乃能明白表現出來。

歲入之類
別與分析

歲入歲出之概念，在經濟上，財政上，及會計上，各有所不同，須明晰辨別。

國家歲入云者，爲屬於一會計年度之各種收入，有如下列各類。

- 一 強制收入 如賦稅，罰款，賠款，強制征發，強制勞役，無人繼承之財產歸入國庫者。
 - 二 公債收入 如官產孳息，官業代價，行政規費，官產出賣。
 - 三 兩性收入 (強制兼公債) 如獨占事業收入。
 - 四 自由收入 如捐款，遺贈。
 - 五 信用收入 如公債，紙幣，保證金，郵政儲金之類。
- 此五類收入，或爲貨幣，或爲證券，或爲有經濟價值之財貨，茲就三種意義加以分辨。在第一類強制收入之中：

- 1 罰款，賠款，及無人繼承之財產收歸國庫者，在經濟，財政，會計同爲歲入。

2 強制征發及強制勞役，皆為征收人民之財富，為經濟歲入，而因其不能計算其確實貨幣數，不為財政與會計上之歲入。

3 賦稅收入之中，尚有退稅部分，其總額為會計上之歲入，除去退稅部分，方為經濟及財政之歲入。在第二類分價收入之中：

1 四項收入，其總額皆為會計上之歲入。

2 官產官業除去成本，如原料費，資本跌值之類，是為經濟上之歲入。官業除去成本，官產不除成本，是為財政上之收入，因官產視為國家之設備，其費用列入國家之經費，而收入則視為財產之附帶收入。

3 行政規費，在經濟上與財政上，同以行政為國家應有之設備，其費用俱列作歲出，故規費收入，俱列為歲入。

4 官產之出賣，賣價為財政上之歲入，其因出賣所存之利潤部分，方為經濟上之收入。在第三類兩性收入之中：

1 獨占事業，在歲入之意義，與官業相同。

2 特賦為財政上會計上之收入，其事業餘剩部分，方為經濟歲入。

第四類自由收入，同為三種意義之歲入。但未達於國庫之捐款，逕由捐款人撥作公共事業之用者，雖

爲國家經濟上之收入，而不爲財政上會計上之收入。

第五類信用收入，爲國家之債務，將來仍須償還，然亦應加以區別。

1 四種收入，皆爲會計上之歲入。

2 國債紙幣收入，除去本年度內須償還者之外，皆以之供經費之用，故爲財政上之歲入。此項本年度不償還部分，因其爲增加國家之資本，亦爲經濟上之歲入。

3 保證金與郵政儲金，例有特別會計，不能動用，拉入普通會計，故不爲財政上之歲入。其拉作普通會計之用者，視同國債。

4 保證金數額常小，而郵政儲金數額常大，常利用之作生產之用，除準備金外，其用作生產部分者，當視爲經濟歲入。

依此分析，所謂歲入云者，乃因各種意義，有可作爲財政歲入者，有不可作爲財政歲入者。同屬於一項收入，復因其處理不同，而有作爲歲入與否之別。然無論在三種意義之出入如何，所謂經濟歲入財政歲入會計歲入之劃分，實釐然有別，并不相混。茲以所論，以比較我國預算法上之所謂歲入。

預算法中
之規定

預算法中之所謂收入，并非經濟上之歲入，亦非會計上之歲入，而應爲財政歲入。我預算法第六條所「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，」亦卽此意。若加以分析，是包含三種收入。

- 1 所入總額，包括上述五類收入，惟從中除去轉賬部分及退還金，如專賣收入之須除去生產成本，賦稅收入之除去退稅部分，如此者是為財政意義之收入。
- 2 上年度結存，歸於本年度者，是應作本年度歲入無疑。
- 3 應退還之收入，如契約保證金，官吏保證金，退稅部分，及本年度財政部發行之短期債券或庫券，為供出納維持之用，須於本年度內償還者，是皆為行政上之債務，非財政上之收入，但為會計上之收入。

各種收入之情形極繁隨衍變，誠有非簡單條文所能解釋周到者。若欲考究我預算法之所稱歲入，當見之於預算法附件一歲入來源別科目表，方可明瞭。據科目表所列舉之經常門及非經常門共十八類所入之事項，除最後二類外，各類所入之中，皆除去其轉帳部分之收入及退還金，則是為財政收入。然因其列入應退還之收入，是又包含一部分會計收入。專賣收入，其性質本與國營事業相同，而未除去其成本，以全部收入作為歲入。但我國現時無專賣事業，尚無何關係。又如售價中所含成本部分，及信託管理收入，則非財政收入，而為會計收入。

歲出之類
別與分析

至於國家歲出，乃屬於一會計年度充國家之需要之各種費用。從來財政學者於經費類別，樹立各種不同之分類標準，迄無妥當而又徹底之分劃。茲為討論便宜起見，引用我預算法附件十一歲出政事別科目表所列之類別。其第一門政權組織及其運用之支出，其中一部分，為我國之特殊費用，其第二門治權

組織及其運用之支出，分爲四類如左。

- 一 關係國家福利政事之支出 分國務，行政，立法，司法，考試，監察，五綱。
- 二 關係國民福利政事之支出 分教育及文化，衛生，經濟及建設，營業，救濟，五綱。
- 三 關係國族福利政事之支出 分國防，外交，僑務，移殖，四綱。
- 四 關係各政事尙未攤定之支出 如財務，債務，補助，退休，及撫卹，損失，信託管理，退還金，預算準備金之類。

此四類支出，或爲對人費，或爲對物費，或爲事務費，或爲事業費，或爲經常費，或爲非經常費，或爲歲定經費，或爲繼續費，或爲恆久費。而支出之形體，或爲貨幣，或爲實物與勤勞。凡此皆爲國家執行政事每年度必須從國庫支出之費用。

各類經費，已如列舉，茲再從經濟，財務，會計之意義，加以辨別。

一 以經濟意義而論，凡可以發展國勢，增進國民之生產與儲蓄，促進各地各個人作平均之發展者，皆爲經濟支出。依此意義，則殺人放火殘害生靈之戰爭，雖有損害國民生產力之處，而在發展國勢上，往往視爲必要，從前以戰費爲非經濟之支出者，現在皆認爲有支出之必要，是經濟的支出。戰費而可列爲經濟之支出，則其他各種支出，凡與國家與國民有關係者，皆可視爲經濟的費用。

又經濟之意義，有經濟與不經濟之分，以費用數額與成效之大小相比。凡以最小費用而能發生最大

效果者，是為經濟的支出，且為財政學上之原則。惟國家政事效能之大小，乃比較之詞，苦無確切之標準。例如平時，國家當增加教育經濟衛生建設事業費用，縮減軍備費，乃為經濟，然至戰時，反以節減此等費用，移作軍費，以斬戰爭之勝利為經濟，是又因國家所處時局情形，而有不同之觀念。

凡此所謂經濟的，或非經濟的，或不經濟之支出，乃耕政治的或行政的見解，以為辨別之標準，姑置之不論。若就預算中所列各種歲出，從國家經濟之見解加以辨別，則是費用之支出，無論為對人費，或對物費，為事物費，或事業費，任何費用，在時間之經過中而消耗者，是為支出，其形成為資產而其價值仍屬於國家所有者，則不為經濟的費用。依此標準辨別，則所謂費用者，當從支出總額中，除去資產存在部分，方為費用。因之國營事業之投資，收買穀米糧食而儲藏，皆不得為經濟意義之費用。至私人或私人團體之集資，作公共事業用或救濟用之捐款，雖未列入預算，要亦為經濟的費用，故經濟意義之費用，與預算中所列歲出之數，大有出入。

二 財政意義之歲出，為舉辦各種政事之費用，如行政，立法，司法，考試，乃至征收，償債，國防，外交，建設，國營事業之類之支出皆是。此等支出，無論其為消耗，抑或為資產，皆屬之。其從國庫支出之費用，變成某項政事用之資產者，既係充此項政事之用，不能改變移作他用，是為財政意義之歲出。如國營事業之投資，國家所出資本之類，本年度內不能收回者，是亦為財政上之歲出。

亦有許多支出機關或事業，同時發生收入者，於計算歲出時，是否應當除去其收入部分，則當視各種

機關或事業之性質而不同。如國營事業，其經費可以作無限制之增加，收入亦隨同增加，因其有營業損益之關係，各國概劃作特別會計，使此等事業之成績，能單獨表明出來。至屬於普通預算中之政事機關所收之規費，如登記費，訴訟費，學校學費之類，概不從支出中除出。此等收入，係取自人民，列為歲入，則支出亦列為歲出，兩者分別處理，然後可以從其支出數額，考較其在財政上之意義。其附帶發生之收入，在財政上非不計較，然以國家設置此等機關或設備之目的，不在謀收入，若在謀收入以資維持此事業或機關本身之存在，則司法機關當勵人民之作奸犯科以涉訟，學校當重征學費，是違反維持社會秩序普及文化之主要目的。此等規費，取自特定受益人，含有依利益原則之收入，亦即所以限制人民之任意享受此等利益，庶可以減少經費。此等收入與支出，既各具有其特質，在財政上當分別討論，故其數額，亦當分開，不當夾混。

至於國債，情形特別。每年從歲入項下償還之數，是為歲出。然亦有歲入無贖餘而成為借債還債者，是不能謂為歲出。但國債基於信用而發生，凡償債基金之設置，按照發行條件之還本付息，皆為保持國家之信用，此等基金之設置，與本息之償付，既不可變更，故須確定之於預算中。此等列入預算償還之基金，為堅定國家之信用者，雖係借債還債，亦視為財政上之歲出。至平時為維持國庫出納所發行之短期庫券，或本年度中公債到期須償還而有新公債之發行，凡此公債收入支出之數，另有國債計算書處理，以明瞭一國之負債狀況。

三 會計上之歲出，則為將一會計年度支出之數，無論其來源，或出自國庫，或出自支出機關之收入，或暫時之付出而將來仍可退還之數，皆必記入帳內，作為歲出。退還之數而計入歲出，是會計上歲出之數，大於財政歲出之數。換言之，即非財政之支出，亦必計入帳內。同時國有財產之實體物，直接作某種用途而非以金錢購辦者，又不計入，如國有森林，直接以之供公共建築用者，則不計在會計歲出之中。又如救濟費之支出，其來源出自私人捐助，在財政上當視為經費，而在會計上因其非出自國庫，亦非各機關之收入，亦不列作歲出。

預算法中之規定

此三種意義之歲出，各有其範疇，常有不相一致之處。預算中所稱之歲出，固應以財政上之所謂歲出為主，然猶恐有不實不盡之處，通常皆於會計法中作詳密之規定。我預算法第七條之規定，謂「稱費用者，謂除去轉帳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。」是歲出中包括三端：

- 一 預算準備金 雖有時不必動用，而不必支出，仍保存於國庫，然預算上既特置此項數額，專充準備之用，是為財政之歲出無疑。
- 二 退還金 如各種保證金之發還，其收入既計入之於歲入，則其支出亦應計入歲出之中，是為非財政收入而須計入歲出中者。

三 費用總額 每事項之費用，并非其支出總數，而係除去轉帳部分及退還金，其支出之後而仍收

回者，則不視作費用。例如透付，誤付，或墊付之款，將來仍轉帳收回者，則非一事項之歲出。各種費用，俱列舉於附件二「歲出用途別科目表」。其中如信託管理一類之支出，則非財政上之支出，而為會計上之歲出。

第五章 財務制度與憲政之發展

財務行政
與憲政

財務制度之起源，與憲政之發展有關係。當歐洲國家成立之際，王權伸張，國用增繁，賦稅加重，人民以爲王室挾其強權，侵害民權，並以王室向人民徵收錢財之後，可以隨所欲爲，政治上之勢力，乃日長大。遂謂操財權者即是柄政權。欲管制王室之政權，莫若控制其財政，於是爭求立憲政治之奮鬥，乃以管理財政爲起點。其後預算制度施行，憲政始樹立基礎，而在憲政發達之始期，純係借用預算運動之名義，觀於各國憲政與財務行政制度之發展，即可明瞭。

第一 英國

英國憲法
上之根據

英國古代習慣，英王無任意向人民需索之權。一二一五年有名的大憲章(Magna Charta)第十二條之規定：

「英王對於全國人民，不得無故徵稅，或求補助費，遇有徵收時，須經全國人民代表會通過，惟以營贖英王本身，及其長子列爲武士，其長女首次結婚，所需之用費爲限，其數額須在合理的限度之內。」

照英國之慣例，英王遇有徵費之必要時，首須送達召集書與人民代表開會，並於召集書中，述明召集會議之情由，若是情由不合條款之規定，代表可以不應召開會。英王非獲得人民之允許，不能向人民自由徵費。是人民從管理國家收入以管理政府行動之慣例，早已存在。

英國自從封建制度崩潰之後，王室要總攬一切特權，而人民代表復主張人民之權利，在歷史上演出不斷之爭執。人民以為若是王室可以隨意向人民課稅，是侵犯人民之權利，釀成專制政體，無論如何，非人民所能容忍；凡一切供應，非經過人民共同允許，不認為有效，可以抗不繳納。此種精神，流傳至於現在，每次預算提出議會，形式上仍為英王向人民之代表請款供應，由代表人民之議員議決通過。下議院所有憲政上之財政權，最重要者，有三點如下：

- 一 允許課稅之權，提高現行稅率之權，以及變更各時期賦稅之權；
 - 二 允許發行各種公債之權；
 - 三 允許支出之權，凡關於某用途及某時期之用款，皆須一一經議會允許。
- 至關財務行政之詳密法規，有一八六六年之國庫審計部法，及一九二一年之修正國庫審計部法。

第二 法國

法國之起源

法國古制，與英國相同，有同樣原則存在。一七八七年人民權利宣言中，即確定人民管理國家收入之

原則。當時巴黎議會議長，有一段說話，向法皇聲明，謂：

「法國君主立憲之原則，爲一切徵收，須經供應款項之人民同意。是爲皇國之根本法律，不能隨陛下之心意，自由變更。皇家議會，從來自信對於徵稅事項，都能順從民意，訴於人民之熱心，不願用武力對待。」

與憲法中之規定

一七八七年之後，法國共有十八種憲法，但各種憲法中，皆規定人民代表有管理財務之權利。在十九世紀中，無論政治上之糾紛如何嚴重，到現在無論黨派之意見如何分歧。而對於財務一層，仍然嚴守一七八七宣言中規定之原則。據人權宣言第十四條之規定，謂：「全法國人民皆有權利，或由自己，或由其代表，核定公共經費之需要，考覈其用途，決定其數額，以及征收時期等事項。」至於法國預算制度之根據，載在憲法者，約有三點如下：

- 一 國民代表，應有權監察收入之用途，行政部應嚴格遵守代表之意見。（第六條）
- 二 任何賦稅，費用，或補助金，未經國民代表之自由承認，不得成立。（第五條）
- 三 行政長官及其他官吏，如有侵犯此項法律之行為，無論此等行為受自上級官廳之命令與否，皆應負責。（第七條）

美國關於財政之根本大法，載明於聯省憲法及各省憲法之中，人民對於收入支出，有完全之管理權，並從財政之管理，以左右政府之政策。聯省憲法中關於財政之規定，約有四點：

一 「陸軍經費之概算，最長期間，不得過兩年。」（第一章第八節第十二項）關於此點，現在看來，關係似很微細，然在十八世紀時，認為重要。當時，美國置有常備軍，軍費至巨，人民不願負此沉重之負擔，尤恐政府利用之以增長政府之勢力。美國獨立後，欲樹立一健全的民主主義國家，凡有造成一種特殊勢力以危害國本者，皆為之預防，加以限制，故有此規定。

二 「除法律上規定應行指撥之款項外，不得向國庫提取任何款項。」（第一章第九節第七項）此項規定，以一切經費之支出，其權皆操之議會，由議會通過，成為法律後，始得支出，行政部不得侵害人民之固有權。

三 同章又規定「凡關於款項之收入與支出之經常文書及會計，俱應據實公佈。」此項規定之目的，在使財政公開，且為預算之根據。規定之結果，凡財政之經營與計劃之權，皆操之國會，而財務行政長官之權力，為之削減，幾等於奉行國會決定之預算案之機關。全部預算，皆由國會自由決定，雖有時財務行政長官可以貢獻意見，而國會誠恐因此增大行政官吏之權力，常作相左之決定。全部實權，皆操之國會，供應委員會主席之手。

四 「凡關於收入之法案，皆須由衆議院製定，參議院得提議修改，與他種法案相同。」（第一章第

七節第一項)收入之中,以賦稅收入爲最重要,課稅之權,經此項規定,須由衆議院提出,衆議院爲人民所選出之代表,則課稅之權,不帶操之於人民之手。

新預算制

後來在一九二一年六月十日頒布預算會計法,行使新預算制度,設立預算局,隸屬於財政部,編製預算,送交議會議決,然後施行。此次新立之制度,仍係根據於憲法之規定,認爲美國財政紊亂之原因,是行政部未能負責,總統爲行政首領,應將此項責任,加於其職權內,故於預算法中規定,「由總統編製預算,提交議會。」總統辦理預算事項,乃爲設立預算局,預算局向總統負責。從前議會編製預算之各種弊端,自有此專門機關辦理之後,得以消除。而且以預算編製,本爲行政事項,此次改革,適爲實行憲法之規定。

第四 德國

德國憲法
上之根據
聯邦憲法
之規定

德國在一八五〇年普魯士憲法中,即規定凡關於公共收入與支出,俱須由人民代表投票決定。規定雖嚴,而人民代表管理之制度,未經設立,終等於具文,財政出納,政府全權獨攬,人民無可如何。一八七一年德國聯邦憲法成立,關於財政者,有以下幾條規定:

- 一 帝國之一切收入與支出,須每年有預算與決算。(第六十九條)
- 二 列舉帝國收入之各種泉源。(第七十條)
- 三 普通支出,以每年同意一次爲原則,但有特殊情形者,可以數年一次。(第七十一條)

四 國務總理每年須向國會報告財政支出與收入之情形。(第七十二條)

德國國會管理預算之權，照憲法規定，細釋之，只有其形式，而無其實質。預算編製之後，並不必經國會議決，即可施行，人民代表對於預算，仍不能參預意見，僅由國務總理於會計年度終了後，向國會報告其事。此外各種法律之中，亦無關於國會議決預算之規定。則憲法中所規定者，不過是規定預算之行政，而國會關於預算之根本大權，仍未樹立。德國憲法學者，曲為解釋，謂國會不能對於國家行政費用不與以供給；支出方面，可以分為兩種，其一為任意費，其二為必需費，按照第七十一條之規定，國會對於後種經費，非同意不可，而對於前種經費，仍有自行決定之餘地。但無論如何，憲政之運用，不可使國會對於預算案無否決權，國會可以從預算統制政府之一切政策，若無此權力，是國會失掉統制之力，而議會制度，亦失掉其固有精神。

共和憲法
之規定

一九一九年八月十一日德意志共和國憲法頒布，關於預算者，有以下之規定：

一 每會計年度，當預測聯邦之總收入及總支出，編為預算。

預算於會計年度開始前用法律定之。

對於支出之同意，以一年期為原則，但有特別情形者，得延長期間。此外凡超過會計年度及無關於聯邦之收支，及其管理者，不得規定於預算法上。

上議院 (Reichsrat) 非得下議院 (Reichstag) 之同意，不得增加支出金額，或新設項目於

預算案中。(第八十五條)

二 法律案由聯邦政府及聯邦議會提出之。聯邦法律由聯邦議會議決之。(第六十八條)

三 聯邦政府提出法案時，須得下議院同意，政府與下議院意見不一致時，政府亦得提出法案；但此時須將下議院之意見，一并提交上議院。(第六十九條)

四 財政總長對於聯邦總收入及總支出之用途，當於下次會計年度內，向下議院及上議院提出決算，要求解除聯邦政府之責任。決算之審查，另以聯邦法律定之。(第八十六條)

五 聯邦所有鐵道之預算及決算，為聯邦總預算及總決算之一部，但鐵道當視為獨立的經濟企業而管理之。鐵道經費當合鐵道公債償還之本息，由其本身收入中支付之。並當設立鐵道基金，償還金及基金之數額並基金之用途，以特別法律定之。(第九十二條)

此次憲法，對於從前各缺點，有確實之預定。以預算為一種法律，在施行之前規定。立法程序，由政府及議會提出，必須經議會通過，是議會對於預算有否決權。議會若得下議院之同意，得增加支出金額或新設項目，是議會有創制權。議會有此兩種權力，則預算制度之根基，始得確立。

第五 日本

日本維新時情形

日本在明治維新時，財政制度，仍如舊幕時代，無所謂預算制度。明治二年（一八六九年）發布「出

會計檢查院之設立

納司規則書，「告誡政費之不得濫用。明治二年，以財政形勢危殆，由大藏省事務總裁大隈重信調查真相，始作一財政報告，公布國民。明治八年，發布歲入歲出預算表，直至明治十二年，始有決算報告公布。自後年年有歲入歲出預算表，以命令頒布，作為政府財務上之心得，而非正式之預算。

明治十三年，設立會計檢查院。十四年，統一各種財務法規，制定會計法。自是之後，由大藏省調查各省（即部）歲入歲出，作成總預算案，提出於大政官，大政官以之交會計檢查院審議，即為確定施行。在此時為止，還是誤解會計檢查院之作用。十五年修改會計檢查院章程，改其職務，從預算規定之事前檢查，為施行時之現計檢查及施行後之決算檢查。又從前各機關經費，由大藏省每月分發一次，與我國現制相同，是年又加以變更，由大藏省保管現金，各機關長官為處理財務，發出收支命令，由大藏省統一出納。十八年又以日本銀行為國庫機關。

預算條規之頒布

明治十八年，制定歲出入預算條規，及歲出入科目條規，預算由大藏省大臣調製，內閣決議，天皇裁可，以勅令公布，至是始漸有統一的預算制度，然尚無經過議會議決之規定。二十二年頒布憲法，其中第六章規定會計，並同時頒布會計法及會計規則，有詳細之規定。

議院法及議事規則中，又規定議會議定預算之手續。依議院法第四十一條之規定，議院會議時，對於預算修正案之提案，須有三十人以上之贊成，始能成立。依此規定，議會中若是提案人足法定人數，亦可以作增加預算之提議，比之歐洲各國規定，較有活動之餘地。預算之提交議會協贊，實始自明治二十四年。

民主預算之開始

第六 中國

我國清代
之始辦預
算

我國在專制時代，無所謂預算制度，在前清末年，預備立憲，方開始醞釀。光緒三十四年由憲政編查館奏准，在九年立憲期內，自第三年起試辦各省預算。宣統二年，度支部擬定預算冊式及例言二十一條，并附比較表，通令京內各衙門及各省財政局，依式填就。是年秋，彙編宣統二年總預算，由資政院議決頒行，是為我國第一次辦理預算。

辛亥年政
府組織大
綱

民國肇造，辛亥年各省代表集會於武昌，議決中華民國臨時政府組織大綱，是年十月十三年公布。其中第十條規定參議院之職權，關係於預算者有：（1）議決臨時政府之預算，（2）調查臨時政府之出納，（3）議決全國統一之稅法三點。

約法之規
定

民國元年三月十一日公布中華民國臨時約法，復有規定如下：

中華民國之立法權，以參議員行之。（第十六條）

參議員由各省選派。（第十八條）

參議院之職權有：（1）議決臨時政府之預算決算，（2）議決全國之稅法，（3）議決公債之募集及國庫有負擔之契約。

此兩次根本大法之中，俱有關於預算及收入之規定，須經各省代表議決，方為有效。第以時局倥傯，迄

天壇草案
規定

未執行，政府既未編製預算，參議院自無從議決。實則當時有許多政治問題尚未能解決，更無暇論及預算。民國二年，國會成立，依照臨時約法之規定，組織憲法會議，選舉憲法起草委員，起草憲法，即今之所謂天壇草案。中經袁世凱之叛亂，迄於民國五年九月至六年六月，經過二讀。後來雖未完成，不發生效力，然所規定，尚稱縝密，明日黃花，亦可資參考。其中列有會計專章，足徵其重視財務行政，所作規定如下：

一 新課租稅及變更稅率，以法律定之。（第九十五條）

二 募集國債及締結增加國庫負擔之契約，須經國會議定。（第九十七條）

三 凡直接有關國民負擔之財政案，衆議院有先決權。

國家歲出歲入，每年由政府編成預算案，於國會開會後十五日內先提出於衆議院。衆議院對於衆議院議決之預算案修正或否決時，須求衆議院之同意，如不得同意，原議決案即成爲預算。（第九十八條）

四 政府因特別事業，得於預算案內預定年限設繼續費。（九十九條）

五 政府爲備預算不足或預算所未及，得於預算案內設預備費。預備費之支出，須於次會期請求衆議院之追認。（第一百條）

六 下列各款支出，非經政府同意，國會不得廢除或削減之：（一）法律上屬於國家之義務者，（二）履行條約所必需者，（三）法律之規定所必需者，（四）繼續費。（一百〇一條）

- 七 國會對於預算案不得爲歲出之增加。(第一百〇二條)
 - 八 會計年度開始而預算未成立時，政府每月依前年度預算十二分之一施行。(第一百〇三條)
 - 九 爲對外防禦戰爭，或戡定內亂，救濟非常災變，時機緊急，不能牒集國會時，政府得爲行政緊急處分，但須於次期國會開會後七日內，請求衆議院追認。(第一百〇四條)
 - 十 國家歲出之支付命令，須先經審計院之核准。(第一百〇五條)
 - 十一 國家歲入之決算案，每年經審計院審定，由政府報告於國會，衆議院對於決算案否決時，國務員應負其責。(第一百〇六條)
 - 十二 國會議定之預算及追認案，大總統應於送達後公布之。(第一百〇七條)
- 後來民國十二年曹錕做總統時代頒布之憲法，即係鈔錄此項草案，在會計一章之規定，與上相同。其他袁世凱當國時之約法，湖南，四川，浙江，廣東之省自治法，皆有關於預算之規定。統觀此等已頒布或未頒布有效力或無效力之憲法中，皆於預算作明晰規定，凡屬國家歲出歲入，非經人民代表議決承認之後，政府不得施行。

我國現行預算制度之根據，首當考之國民政府建國大綱，其中規定：「各縣對於中央政府之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之。其限度不得少於百分之十，不得加於百分之

五十。」

國政約法
之規定

二十年六月一日頒布訓政時期約法，其中規定：國家歲入歲出，由國民政府編定預算決算公布之。（七十條）在國民政府組織法中，又有同樣之規定。（第八條）在此項規定之內，包含二事，一為提出於立法院之預算案，應經國務會議議決，其二為立法院有議決預算案之職權。現在我國尚無人民代表機關之制，亦無人民之預算，故我國預算之性質，與各國根本不同，就其整體看來，全係行政部之預算。行政部自可自由規定一切制度，即不履行規定，亦無人過問。

主計處之
設立

國民政府為編製預算及決算，於二十年一月，設立主計處。又於二十年十一月二日，頒布預算章程，及辦理預算收支分類標準。二十一年九月二十四日，頒布預算法，凡九十六條，關於預算之編造，核定，審議，成立，及執行，皆有詳細之規定。（施行期尚未決定。何以不施行？或云不合某機關之脾胃，不知然否。實則一種制度之通行，不是簡單的問題。）

第六章 我國預算決算史

我國辦理預算之情形，自民國成立以來，因政治變化太多，預算之編製，時作時輟，年復一年，雖有所編製，亦未能遵照施行。其可考者，具述於此。

民國以來
預算辦理
情形

民國元年，政局秩序未定，財政部僅編製各月臨時預算，後又編訂民國二年上半年預算，先後提交參議院議決；然預算範圍，僅限於京內各衙署之支出。是年十二月，中央通令各省，於各省財政司內，設立預算決算處，並趕編二年度自二年七月一日至三年六月三十日正式預算書。二年七月，財政部彙總核編，計歲出歲入，均為六萬四千六百三十五萬八千一百零九萬元，咨交衆議院議決。八月，國務會議又議決，預算應由各部查照大政方針，詳細修正，限十一月內送達國務院，其實行期間，定自三年一月起至六月止。十一月，財政部頒布修正預算標準，十二月各部修正預算冊，先後交齊，財政部彙總，歲入為五萬五千七百零三萬餘元，歲出為六萬四千二百二十三萬餘元，不敷之數，為八千五百二十萬元，咨交衆議院議決。

三年度預算 財政部於二年九月擬訂章程，改良辦法，由國務會議議決，通令全國各衙署遵照辦理，三年夏季，財政部特開財政會議，各省選派熟悉財政人員到京，討論辦法，一方面整理歲入，他方面剔除浮糜，由部分省核定。三年度預算，除省縣地方款項之外，中央部分，歲入為三萬八千二百五十萬餘元，歲出為

三萬五千七百零二萬元，尚有盈餘，經財政部呈准通行。

四年度預算 以會計年度改爲歷年制，五月，財政部規定編製辦法，由部編訂四年上半年概算，其五年度預算，以各處所未造送之四年度預算表册改造，送部編定，其已造送者，如按諸事實，與五年度收支款項，無大出入，由各該處詳細聲明，即由部將四年度表册核編爲五年度預算，以期迅速，由財政部通電各省查照辦理。十一月財政部彙編五年度總預算册告竣，咨交參政院議決，歲入爲四萬七千二百十三萬餘元，歲出爲四萬七千一百五十一萬餘元。

八年預算，曾經國會一度通過公布，全國收入，約在四萬五千萬餘元，未見實行。自斯以後，財政更形紊亂，無預算之可言。

十四年 財政整理會徵集中央及各省區自編之部分預算，於是年十二月編印成帙，名曰編暫國家預算案，計全國歲出爲六萬三千四百三十六萬餘元，歲入爲四萬六千一百六十四萬餘元，收支兩方，相差甚巨。論其資料，尙稱完備。

國民政府在廣東成立時代，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，編造本月份支付預算書，送審計院審核。當時財政困難，軍政等費，爲數至巨，乃由預算委員會先行支配各機關經費數額，再由各機關依支配額數編製支出預算，使各機關皆量入爲出，以求確實。

十六年六月，擬定是年度預算編案例言，凡十一條，於七月十三日呈報國民政府照准，并規定十六年度預算，由民國十六年七月一日起至十七年六月底止。是年七月二十八日，財政部又公布會計則例，凡三十八條，並附表式。又是年十月四日，國民政府公布財政監理委員會組織條例，成立財政監理委員會，以便審定各項預算，惟時值北伐，餉用浩繁，預算未能實行。

十七年，財政監理委員會改組為預算委員會，十八年二月，預算委員會又改組為財政委員會；其目的同為核定預算事宜，惟將財政委員會之權力提高，以行政院院長為主席，以便從財政上計劃預算。十七年度各機關預算，先後經預算委員會及財政委員會核定者有三百餘起。有各機關十七年度歲出預算一覽表公布。

十九年二月，國民政府頒布試辦預算章程共五十一條，中央政治會議，誠恐是年度預算，未能如期成立，於二百三十四次會議，議決救濟辦法兩項。

1 各機關預算，在十九年度開始時，未經核定者，可照十八年度核定案執行之，新事業之預算，由中央政治會議核定之。

2 財政部仍應催各機關趕造十九年度預算。

再十九年度以前，財政部設有會計司，辦理預算編製事項，或經國務會議，或經特別委員會，或經立法院通過，在通過之前，常有所修正。

二十年四月，主計處成立，直接隸屬於國民政府，凡從前財政委員會及財政部會計司關於預算之事業，移歸主計處辦理。主計處成立後，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，經二月六日國府會議議決，遵照十九年度試辦預算章程補充辦法編造。二十年十一月二日國府頒布預算章程及辦理預算收支分類標準。主計處自成立以來，即着手編製二十年度預算，由主計處催請中央各主管機關，通飭所屬，限期編造第一級概算，再由各主管機關分編各類第二級概算，彙為總概算書。是年十二月，經中央政治會議核定，并經立法院審議通過，於二十一年四月二十八日由國民政府公布施行。歲入歲出雙方，經常臨時二門，合計各為八萬九千三百三十三萬五千零七十三元。收支之能適合，由於歲入方面列有公債收入一萬八千萬元，以為彌補。較之民國元年及民國十四年預算數額，增加半數，經費膨脹之速，洵為可觀，而依賴公債收入，是否可靠，又為極大之疑問。又此次預算頒布之日，距會計年度之終了期僅餘兩個月，各機關如有超過數額者，到此時已無法緊縮，實際上此項預算，未能遵照施行，等於具文。

二十一年無預算，因一二八上海變亂發生，國府遷都洛陽，各機關人員，忙於遷徙，自無暇辦理預算。二十二年預算，六月二十日，中央政治會議通過十三類假預算，由國民政府，於是月三十日頒布施行，并未經行政院核定，亦未經立法議定，有法而不遵守，是徒法不能以實行也。二十三年度預算，在三月由主計處通告各機關辦理。

我國預算之未能施行，其原因甚多，最重要者有二：其一，為無年不有戰事，軍費緊急，財政窮於應付，縱有預算，未能遵行。其二，為各機關向未有奉行預算之習慣，收入支出，隨時應付，各機關雖列有預算，而司庫者並不能依照放發，財政機關常責備各機關之不守法，各機關惟向財政部請求發款，終於預算制度，不能確立。

至於決算，十八年度財政報告書，於二十年三月，由財政部長宋子文氏提出於政治會議。（見二十年三月十六日時事新報）十九年及二十年兩年度財政報告亦由宋氏於二十一年四中全會時提出（見中行月刊第三十一號）。茲將四個年度國庫支出數列之於左：

會計年度	支出總數	舉債總數	百分比	軍費總額	百分比	債務與賠款	百分比
十七年	四三四百萬元	八〇百萬元	一八·四	二一〇百萬元	四八·三	一六〇百萬元	三六·八
十八年	五三九	一〇一	一八·七	二四五	四六·五	二〇〇	三七·一
十九年	七一四	二二七	三〇·四	三一二	四三·七	二九〇	四〇·六
二十年	六八三	一三〇	一九·〇	三〇四	四四·四	二七〇	三九·四

又二十二年十一月主計處編成民國二十年度中央會計總報告，由國民政府公布，收入數為七八四、八八四、〇二九元，支出數為七八四、三七二、一八八元，收支相抵，共計結存五一、八四〇元。是與原來預算八萬九千三百萬元之數，少一萬一千萬元，從可證明原來之預算，有至大之伸縮性，減少之數，竟占八分之

一。減少之原因，最大者，由於二十一年二月內債之重訂，債務費減少，其二，爲國難期間，政費之發放數減少。按之現在我國財政情形，中央各項稅收，只有六萬萬元，支出預算，只能以七萬萬元爲限，尙不免於借債，若超過此限度，必感困難。故希望在最近數年間，預算稅制既未改革，國民經濟又無進展，當嚴守此項標準爲是。至財政部之報告數少於中央會計報告之數，則由於前者以財政部所管轄者爲範圍，至此此外各機關收入運作支出之用者，皆列入中央會計報告。此項會計報告，根據暫行決算章程辦理，內容亦不正確，既未規定年度終了出納整理之範圍，則各機關自不免於塞責了事。又況決算編成之後，中央政治會議尙有追加二十年度歲出臨時概算之案，亦未包括在內。

第二編 預算之編成

預算之程序有四：即編製，議決，施行與監督，經過此四項程序，預算制度全部，始算構成，若是缺短一項，便失去預算制度之效力。譬如鐘表之大小輪齒，互相銜接，脫去一輪，即行中斷，失掉鐘表之功用，便成廢物。預算之效力，亦爲如此。以下各篇，依此程序，加以討論。

預算編製，爲國家之歲出與歲入，編成一本文書，以便送交立法部（本書所謂立法部，指人民代表機關而言。）議決。在經立法部通過之前，皆可謂之爲在編製期中。

預算之編成，爲實行預算之第一步程序，欲求有良好之預算制度，不可不慎之於始。如果編製得宜，則於將來議決，施行，與監督，可以減少困難。故於編製之際，須確立一定原則。每屆預算編製時，悉遵循此等原則辦理，則無論其工作如何繁劇，亦可化難爲易。

在預算編製，欲行討論之事項甚多，歸納起來，不外乎三點：（1）爲編製之機關，（2）爲編製之時期，（3）爲如何編製三項問題。本編就此三點，逐層討論。

預算編製
之重要與
本篇討論
之範圍

第一章 預算編製之機關與程序

第一節 預算編製之機關

編製機關

預算之編製，應由何機關辦理，方為適宜，是為預算編製首當討論之問題。據各國成例，有兩種辦法：

- 一 由行政部獨任編製之責。
- 二 由行政部與立法部合同編製。

以由行政
部編製最
為合理

照第一種方法由行政部（本書所謂行政部，指負行政責任之內閣，或如我國之行政院而言。）獨任編製之書說來，預算之目的，在使收支雙方能適合，又決定之後，須遵照規定數額執行支出，不可使支出超過收入而發生預算之不足。如欲達到此兩項目的，自以行政部當編製之責，較為適宜，其理由有如下列數點：

一 行政部對於財政之支出與收入，有實際之智識與豐富之經驗，可以適應國家各部行政之實情，與行政之政策，察其輕重緩急，而決定確實數額。

二 行政部根據於經驗與智識編製預算，使收支雙方維持平衡，庶收入與支出不致發生差額，而有

預算不足之虞，或收入超過支出，而有巨額之餘存，使人民負擔國家不需用之經費。

三 預算由行政部編製，可以增重行政部之責任心，行政部感覺其所負責任之重大，乃不敢設無用之經費，或過當之數額。當平常支出時，遇事節約，免貽預算不足之患，而後財政基礎，始克鞏固。在立憲政治發達之國，行政首領，對於立法部負有施行預算之責，如果編製時而有疎漏，致財政計劃施行時發生障礙，立法部可以摘發，提出不信任案，更換行政首領。立法部之監督，既如此之嚴，則行政部於編製時，乃不得不慎重將事。

四 行政部之組織是編製預算最適當之機關，上有中央機關總其成，下有各部各機關乃至各地方之行政官署，分任其責。各機關各知其應辦事項之緩急與必需之費用。各種經費之支出，都是與行政有關係，支出種類如此之繁夥，可以說是除行政部而外，沒有他部明瞭其中情形，能如此之詳實。

行政部編
製預算有
兩法

預算編製，應由行政部辦理，其理由既如上述；然行政部之編製預算，又有兩種方法：

- 1 總編法 由行政首領或財政部長監督各行政官廳編製預算，彙集總冊，提出立法部。
- 2 分編法 由各行政機關各自獨立的編成預算，逕向立法部提出。

分編法

兩種方法比較起來，實以第（1）種方法為優。如果由第（2）種方法編製，各機關只知道本機關主管事業之擴張，多設項目，要求巨額經費，至於歲出總額幾何，國民經濟所能負擔之能力如何，各官廳無從知悉，加以考慮。若是有此種情形存在，不僅各機關經費累積起來，為數至巨，而且立法部議決預算時，對

於各官廳隨意編成之預算，很難檢查其要求之金額，是否合於各機關實際之必需，無從加以信任。如果答應，必使經費膨脹至巨，如果不答應，則行政部對於立法院通過之數額，不負責任。

編編法

第(2)種方法既有此缺點，所以近來各國，多採用中央統一編製法。此項方法之主要意義，即是行政首領對於立法部負總的責任，而不必各機關分負責任。在立法部能力之所能及，只是如此，無從顧到各機關各別的責任。中央統一編製之程序，即是每年在議會開會兩三個月之前，各機關將次年度歲出預算編成，送達財政部，或預算總編核機關。再由總編核機關，審查各機關所列預算，是否與政府之行政方針不相違背，有何種新事業應當舉辦，允許該機關增加經費若干，或某項應減，以期節省支出。再由行政首領會議商決，視事業之緩急，與以增減。財政部長負籌款之責，如其收入數額，已達國民經濟能力所能負擔之限度以上，可以要求各部節減經費，如果經費不可節減，亦須由財政部提出增加歲入之法，如何計劃，其總的責任皆在行政首領與財政部長。所以當財政部長者，不僅須通曉國務之全部，又必須明悉各官廳事務之詳細情形。在削減某部經費時，不僅曉以財政上之理由，又必曉以其他各方面之理由，使各部長官，皆能心服而無憾。財政部長立在此種地位，故其權力，在財務行政上應比他部長官為強，使各部不致作過分之要求，然後行政部方能收到統一意志與行動之效果，否則行政部本身必陷於分裂之局。行政部能統一政府之意志，人民之代表，自然亦認為這樣的行政首領，堪以負責，與以信任。所以要人民或其代表信任政府當局，必須政府有健全組織，給與人民堪以信任之道。

第二種由行政部與立法部合同編製之法，其主要意義，以為預算既須由立法部議決，由立法部向人民負責，則於議決之前，立法部不可不明瞭其中詳細內容，脫有疎漏，或有糜費，是無以對人民，最慎重之法，是立法部自任編製之責，又恐不明瞭行政之實情，於是與行政部合同編製，以行政部之經驗與立法部之財政方針，合併攙來，可以編成一部健全預算。又有一種意義，以為預算之決定，是立法部固有之權，按之治權分立原則，立法部當有獨立的主旨，不可拿行政部編製之預算，作為立法部之意見方案，逕行通過承認，於是立法部乃自行編製預算，而囑託行政部代為徵集材料，送交備考，及議決之後，交行政部遵照施行。

依照此種方法，議決之權在立法部，行政部編製之預算，無論是各機關各自逕送立法部，或由行政部彙齊後送交立法部，只是供立法部之參考，立法部要顯示其固有權力，可以另行決定數額。

1 在此種制度之下，行政部之編製預算，可以駢構項目，虛列經費，即有錯誤，可不負責。
2 再則立法部之組織，議員皆立於平等之地位，有平等之權力，無人負何等總的責任，相互推諉，在所難免，則其所編製之預算，即或真正健全，所謂由立法部總負其責，究不實在。

3 又立法部編製之預算通過後，責成行政部施行，實際上當發生無窮之扞格。

4 而行政部之地位，在財政職分上看來，是處在立法部之下，將何以維持行政部固有之權力？
總此四種弊端，此種方法，各國皆棄而不用。預算編製之權，當屬之於行政部。

第二節 預算編製之程序

行政部如何負責編製，始有健全之預算？其中經過，可分爲二大步驟如下：

內閣作總
決定

1 一國施政方針與政策，經內閣商決，其有應行變更或增辦之建設事業，須遵照立法院通過之法律辦理。在全國每年總收入之中，對於各種事業之經費，如何支配，在內閣必須先有所決議。總負籌劃財政之責任者，厥爲財政部長。某部事業，議決須增加，財政部則示以可增加之限度。如內閣議決實行緊縮政策，則財長提出各部應當減少之程度。在歷史上看來，各國經費，總是逐年增漲，到了總經費增漲太多，收入不夠，則內閣提出全部緊縮之政策，以減少總經費。故每年編製預算之際，總有變更發生，究應如何變更，俱須由內閣先行議決，而後各部遵照辦理。

各機關分
頭編製

2 行政部在全國有各種大小機關，施行各種職務，各機關所需經費，惟本機關知悉詳細。而且各種事業如何辦理，可以節省經費，使所用經費，能發生較大之效益，行政人員，當就其所知，加以詳細考慮。各下級機關編製完竣之後，送呈其主管上級機關，再轉呈於主管部院。各部院對於下級機關之預算，再加以詳細審查，人員有無濫設，經費有無糜費，並考察其所列經費，與該部行政方針，有無違背之處。或因某種事業，急應擴充，增加經費，於是將他種事業之預算縮減。各部院皆設有專員，稟承長官意見，辦理審查預算之事項。各下級機關之預算，彙齊審定之後，經各主管部院行政長官許可，即認爲此項預算，係根據於長官之行

政方針而編製，由主管長官負責。

通常各部門長官，皆忙於政治問題，鮮有餘暇，對於預算作精細審查，若有遺失，而責其負責，在事理上為不通。因此之故，各部門關於預算事項，皆由常務次長負責，遇有困難，或於上年度預算所有變動，則商承部長。常務次長對於部長負責，部長乃可向內閣負責，內閣乃可向立法部負責。

財政部之
彙編與審
核

3 總預算編製之責當在財政部，或他種特定機關，在我國現為主計處，美國為預算局，法國為預算部。各部預算彙齊於財政部，由部中之會計司稟承財政部長專辦預算。財政部對於各部預算數額，無論巨細，須逐項逐目審查，有無與法律違背之處，有無可增減之處，如有應行增加者，其理由何在。增加數額是否實在，是否有可節省之餘地，數目之計算，有無錯誤。諸如此類，皆係對於各部預算，作一次精密之總檢查。平常各部，皆企圖本部經費之擴大，對於本部所轄各機關之經費，多所優容。至財政部之審查，因其與收入有關，苟有可節省之處，財政部即可免除籌措一部分經費之責任。因其有利害關係之不同，財政部之審核，較為實在。如果各部預算內容，沒有錯誤，其總數又不致超過預定數額，則由會計司報告財政部長，經其核准，是為財政部長負責之總預算。

惟在會計司審查之際，對於各部預算經費，難免不無反對意見發生。會計司長可以召集各部有關係人員商論。如不獲結果，可以告明財政部長，轉向主管部長商議決定。至部長之間發生爭議，可以提出內閣會議解決。

財政部長
之責任

財政部長對於編製預算所負之責任有三：（一）為編製總經費預算，（二）編製全部收入預算，（三）代表內閣向立法部提出總預算案，并加以說明。議會之批評與社會之輿論，俱集矢於財政部長，財政部長不僅對於財政負責，尚須對於人民負責。財政部長所負責任，既如此之重大，則於預算之編製，不能不授與權宜，各部部长乃至行政部首領，皆不可不尊重財政部長之意見，而財政部長之地位，在內閣中乃無形的提高。

各國政治制度與權能之分配，各不相同。我們討論原則之後，尚須說明各國施行之制度，以資證明。行政部編製預算之程序，大都相同，惟於預算創制權，可分為三類。英國完全屬於行政部，美國從前屬於立法部，後改屬於行政部，法國及大陸各國，則由兩部合同編製。

英國

第三節 英國預算編製之程序

國會對於
財政提案
之限制

英國以預算編製之權，專屬於行政部。行政部以朝廷(Crown)名義，向國會請款，國會就其所請數額，與以「准款」並不於其所請範圍之外，另有提議。國會以預算之創制權，為行政部所專有，不欲加以干涉。誠恐議會有此權力之後，各方面要求增加經費，將無以維持財政上之平衡。一七〇六年國會在議事法上(Standing orders)曾自加限制，有以下之規定。

「下議院除經由朝廷提議而外，關於任何公共職務所需款額，前來請求者，不得接受，并不得作何動

視爲內閣
之專有權

內閣之財
政計劃亦
容認各方
意見

議，在議案中有何補助費，或使公共收入有何負擔。」

一八六六年議會又通過一議事法，其中意思與上述者略同，即除朝廷編成之需用數額而外，不得接受他人之請求，議會內亦不得作此類事項之議案。英國下議院之權力很大，但是他們自加限制，不得由國會增加支出或減少歲入。以爲此等事項，須全權委託於內閣。英國議會自願放棄此種權力之理由，即由於信任內閣，決不致無端增重人民負擔，若是有此種事情存在，則內閣必遭人民不滿意，而歸於倒臺。

上述辦法，其理由至爲充分，可以減少一切弊端，然實際上此種限制，終難完全實現。國會中頗能嚴守慣例，沒有何人公然提出增加經費或編製某預算之事。然謂預算之編製，完全能由行政部負責首領之意見而決定，亦非盡然如此。有時度支總裁受某一部分輿論之壓迫，不得不增加預算，亦爲情理中所應有。不過英國歷任財政部長，嘗自知其責任在減輕人民負擔，方能獲得人民之同情，所以常常發出議論，說某項經費之增加，非出自本人之意見，以求人民之諒解。其實除少數守財心重之財政部長而外，大都知道經費之膨脹，是不可避免，而且在現代國家職分發達之際，一黨登臺執政，非施行他們所主張之事業不可，終覺得建設事業之重要，駕乎財政之上，人民對於經費膨脹，縱有所非難，不難從事業之成績與重要，獲得人民之同情。若是輿論之表現，有某種事業，非做不可，內閣亦審查其對於國民社會之重要性及其是否符合黨之政策，常以朝廷名義，請求准款。

如此看來，英國預算之編製，固爲內閣之專有權，然內閣之增減經費，係根據於（一）經費在國家之

重要性，(二)黨之政策與(三)輿論之表現三者。往往在黨之政策認為應需之經費，若財政上之困難甚大，致召輿論反對，仍不敢逕行提出，乃不得不於事先把輿論製造出來，以黨之政策相號召，求人民之擁護。

財政部之
核定各機關
預算

國會以預算編製之權，委託於內閣，內閣復以此項職權，專屬於財政部，劃清職權，以明責任。各種經費之請款，俱須由財政部提出國會，各機關預算，亦俱須經財政部核准。財政部中設有專辦預算之秘書，其地位甚為重要。各機關預算，俱須按期送至該處，經其詳細審核，有無錯誤與浮列。關於經常經費，必以之與上數年相比較，新經費，必須審查與法律是否符合，數額是否計算確實，凡有違法或不實在者，秘書有裁減之權。經其審核完竣，認為可行之後，即成為財政部之預算。

內閣之權
決定

各部要求經費之數額，如與財政部核准之數為多，因而引起爭論時，關於經常經費，仍以財政部之意見為最後之決定。若係關於政策上之行政經費，如新興事業，海陸軍費之類，可以提出開議。但關於此類重大事項，大都在編製預算之前，早已將經費有所決議。故因經費所引起之爭端，究竟很少；財政部在審核各部預算時，得以收敏捷之效。即或提出開議，最後決定之權，仍在首相，而首相仍然多是維持財政部之決定。

軍部預算

至於海陸空軍三部預算，性質稍微不同，各由其部長向國會提出說明。但三部要求經費之數，仍須先經度支總裁核准，然後三部依照此數，編製預算，並須將預算送財政部，詳細審核，在原則上與各部並無不同之處。惟以三部設備，年有變更，各項經費亦因之有增加。而且關於軍事之設備，非有專門智識，不易了解，

或係軍事上祕密，不願明白詳載。財政部雖加以詳細審核，終屬能力有限，不實之處，在所難言。因其難於詳細審核，而經費為數又至鉅，為國會及人民深所注意，故除由度支總裁將預算總數向國會提出外，復由三部部長向議會負責之提案與說明。若是後來有所變更，仍須先經財政部核准。

兩院預算

各部預算，皆由財政部彙齊，惟上下兩院之經費，由各院自行編製，由議長面交度支總裁，插入全部預算之中，不復經財政部審核。兩院預算，比之全部經費，數額很小，各方面亦不加以計較。惟據國會財政委員會中人所談，兩院經費，有許多浪費，其中不無實情。然英國國會自知其中情形，常引以自戒自惕。實在說來，英國國會之浪費事情，要比他國為少。

第四節 美國預算編製之程序

美國

美國預算制度，自開國以來，到一九二一年為止，可以說是引用立法部與行政部合同編製之制。自一九二一年新制度施行之後，於是全部編製工作，由預算局負責辦理。其改行新制之理由，即因舊制有流弊甚多，茲將舊新兩制，依序說明，以資比較。

初制

據美國憲法規定，凡美國國款，除遵照議會所通過之法律有規定者外，不得向國庫中支取。開國之初，哈密爾頓 (Alexander Hamilton) 為財政部長，於一七九〇年一月五日，曾編成一次預算案，提交議會。書中詳列是年內預測之收入數額，及各項支出數額，另外又有說明書，說明當時財政情形，籌款意見，以

供議會議決預算之參考。後來議會採用原案通過，算是美國財政史上第一次之健全預算。

一七九四年改由國會編製

自一七九四年以後，國會將財政長官負責編製之辦法取消，改由議會辦理。議會中從前僅設有一個籌款委員會，至是改設八個委員會，凡各部經費預算及收入概算，分爲十四個預算案，由八個委員會分頭辦理，編製完成，然後提出議會議決。當時政務不繁，經費較少，引用此制，尚無不便。而且當時議員，皆有建設新興國家之精神，對於此種繁劇工作，不辭勞苦。從前財政部長每年必以收支適合之預算案提交議會者，至是以每年各部預算書送交議會，作爲兩院參考資料。據議會意見，以爲如此變更，爲理想上最完善之制度，預算案全由立法部編製，不屬入行政部之意見，庶三權分立之原則，可以貫徹。

一八八四年七月七日法律之規定：「財政部長，應以每年國家預算表及遵照其意見所編製之意見書，送交議會。」「一切預算表及概算之數，如有不足，尚須議會委員會考慮審查者，均由財政部長送交議會。財政部須將預算書之編製分類，詳加擬正，並加索引，印爲一冊。」一九〇二年三月三日法律規定：「財政部部长及其他機關長官，應指示其部員或職員，每年製就該機關支出之預算書，於每年十月十五日前，送達財政部部长。如有不及趕辦或不及期送到者，則由財政部飭人代爲編製，以其意見，概算該機關支出之數，製爲預算書，依法於十一月一日以前，送交議會。」一九〇九年三月四日法律又規定：「財政部長於收到各部預算之後，應即估定是年政府收入之數，如果支出概算（經常或臨時）之總數多於預算收入之數時，財政部長應依照法定手續，將一切預算送交議會，同時將一切預算及其說明書送呈總統，由總

統向議會報告政府財政狀況，并提出其意見辦法，供給議會參考，使支出預算如何減少，而不致阻礙政務之進行，庶支出預算，適合收入概算。若總統認減少支出有礙於政務之進行，爲不可行，則必提出發行國債計劃，或舉辦新稅，使收支雙方適合。」

發生弊端

此種制度施行之結果，發生許多弊端如下：

- 1 財政事務由議會決定，行政部只能貢獻意見。
- 2 行政部各機關所列概算數額，皆係各機關希望獲得之數，上級機關並未加以審查，亦未視其行政上之需要，加以修正，故所列數額，往往甚巨。

- 3 各機關編製之概算，呈送主管部長，各部長以之轉交財政部長，各部各局之間，各有其獨立權。往往幾部各設有同一職務之機關，而有重複之弊，或一機關隸屬於數部，而數部互相推諉，無專管之上級機關，各機關因得浮設經費。

- 4 當議會之各委員會編製預算時，各機關遂施行其包圍政策，或眩耀其計劃之偉大完善，或於議會外作私人之要約。委員會委員之大部分時間，俱耗於閱看各局各機關之計劃書，無暇從財政着想，求一具體計劃。即有欲制立一完整計劃者，亦不免於互相推諉。各機關所索之經費，經議會允許之後，任其流用，無人負責，即有糜費，無人過問。

- 5 議會中各委員會編製預算，以其結果報告大會通過。各委員之間，沒有聯絡，預算之數，亦無限制。

各委員會惟圖增加其所管之預算，以市惠於行政部，耗虛國帑，非所願惜。支出既無一定之計劃，則收支雙方，自無法獲得平衡。

6 支出法案，可以隨時向議會提出，並無截止之限期，直至年會閉會之際，方能知道是年經費總數。行政立法兩部，從無一張收入支出之總平衡表，可以作為輿論界批評之根據。

美國此種預算制度，實等於零。國會編製預算，而議員不負責任，馴致有層層的糜費，其弊比無預算制度為尤甚。國會議員，亦深知其中弊端，然而不願將編製之權交與行政部者，其所持理由，但謂美國制度，最合乎民主主義之原則。若是採用英德兩國之制度，而不知英德兩國，在獨裁政治之下，其支出之數亦大，人民竟莫敢誰何。美國在歷史上犧牲無數人命財產，打倒獨裁政治，不應再自蹈覆轍。美國一般議員之心理，總以政治關係甚大，財政事小，不願改絃更張，捨棄其舊有之權利。制度若不能改革，則健全的預算，歸於無望。

議會中人，多有感覺制度之不良，為議會本身不能負起責任。編製預算之責任，不肯交與行政部，並不是議會真有多大之權力。實因議會中各個人之潛伏勢力太大，欲想攬權，又不負責做事，致釀成此種結果。人民方面，很少對於國家支出，加以注意，只知經費支出，是經過議會議決，大致不錯。人民相信議會，殊不知議會自己亦須俟會期終了，方知經費總數。美國近百年來，經濟發達，財政收入充實，不發生困難，故無人演成問題，引起人民之批評。

美國預算制度之不健全，為朝野所深知，適逢歐戰之後，經費陡增加若干倍，非節用不可。經過數年的醞釀，至一九二一年，哈丁總統任內，始水到渠成，建立新預算制度。是年六月十日，議會通過國家預算會計法。依照該法之規定，預算編製之責，完全付託於總統。而於財政部設立一預算局，其正副局長，由總統任命，正局長年俸一萬金元，副局長七千五百金元，編製各項預算事宜，直接對於總統負責。至是預算編製問題，始算解決。

預算局編製預算之職責如下：

(甲) 預算局須詳細審查各機關之(一)現有組織及行動，及其進行職務之方法，(二)關於職務之概算經費，(三)特種職務之分派，(四)職務之彙集，並作為報告，呈呈總統，以便總統根據於力求公務上之經濟與效能之原則，加以修正，再提交議會。

(乙) 預算局須將關於預算收入支出之法律，彙集之，呈呈總統。總統對於此等法律認為有更改之必要者，說明意見，提交議會。

(丙) 議會委員會遇有關於收入或經費規定之法律問題，預算局須與以幫助及備諮詢。

(丁) 預算局遇必要時，得向各機關徵取報告，預算局長或其他人員為徵集研究報告起見，有檢查各機關文書，簿冊，記錄等之權。

(戊) 各部各機關內須設置預算員，稟承長官命令，編製每年度該機關預算，及各項追加預算。

百餘萬元。凡此關於經費財產之籌劃，皆屬細節，但須有才能精細者，負責辦事，化除各項阻礙，方能期其成功。可知預算編製之事，決非議會議員，單從政策着想者所能勝任。

第五節 法國預算編製之程序

法國預算
編製權

法國預算制度，預算由行政部編好，送達議會。審查之時，議員可以任意作增加某項預算，或減少某項收入之提議，是議會與內閣之預算創制權，比肩並立。然以最後之決定在議會，內閣之創制權，不免因之減損。此種制度，有二大弊端：其一，為議會能於預算案作不負責之增減。其二，為不能維持雙方之適合。預算提到議會之後，總是增加，致內閣無從負責整理，在議場內又發生無窮之爭論。此種情形，會內會外人士，都認為有改革之必要。納稅人會，曾發出宣言，主張廢止議員在預算上之創制權。一九〇〇年三月，各議員為企圖增加預算，爭論不休，後來為維持議會秩序起見，乃通過一個決議：

「照預算法之規定，任何一項經費預算，經過三讀之後，不得再加入追加預算，以增加經費。」

「凡關於薪俸，年金，養老金，或其他新事業，機關之數額及其範圍之規定，既經成為法律，發生效力之後，不得再用補充或追加預算之形式，作增加之提議。」

此次決議，對於經費之增加，有了限制，然於減稅之創制權，仍然存在。就事實上看來，只要經費有一定數，收入亦非有此數不可，則關於稅收之爭論，可以減少，若并此而加以限制，在議會則認為減損議會權力

之處太甚，未能通過。近數十年來，每年議會討論預算，輒發生無窮之爭論，而歲入方面，關於賦稅所引起之爭論尤多。蓋議會中各黨，各代表某部分人民，各不願其被代表者負擔重稅，如能減輕其所負擔之稅，即可以表示其代表人之成績。以故歷任內閣，大都以所提賦稅案不獲通過，而至於倒臺。

從前財政部長編製預算之責任

法國財政部部長之地位，與他部部長同等，並無特出之權力。每年各部部長編成預算之後，送達於財政部部長，財政部部長彙集之，審查之，並作成歲入預算，完成一部總預算，送達議會，對於各部預算之編製，並無管理之權。惟因其有編製歲入預算與總預算之責，可以通告各部部長，不得增加經費，否則將無以維持預算之平衡。每年財政部長在開始編製預算時，即在報章上登載通告，聲明當年之財政情形，各部不可增加預算，即或有須增加者，而各部總預算之數額，須與上年度相等。假使有某部提出預算數額過大，至不能維持預算之平衡，財政部長可以在開議席上力爭，或拉攏與黨閣員，給與幫助，或請內閣總理出面調停。財政部長之勢力與地位，與他閣員平等，每逢發生爭執，即以人的關係，拉攏幫助，或以感情言辭，說服對方。此種制度，在他國決難存在，而在法國各維持平等地位，居然能運用圓活，實為法國國民性使然，他國不能倣效。

法國財政部既不能對於他部編製之預算，加以審查或核減，自然沒有負責審查預算之人。各部預算，由各部部長自行負責，財政部所辦關於編製預算事項，可以分為兩端，其一為經理編製之預算，其二為籌款。在法國財政部長之立場看來，各部支出預算，既不由彼負責，所負責任，惟在收入，然所負收入之責任，亦

爲有限，不能責以非籌得一定數額適合各部預算經費數不可。財政部固不能干涉各部之預算，然各部非向財政部領款不可，彼時國庫司遵照當時之收入情形，發給各部經費，以爲控制。即或發款誤期，各部亦不能加以非難。此種共和真精神，當亦爲他國所不及。

法國預算，每年在議會中討論時，必發生政潮，而影響於內閣之生命，一九二六年，乃設立預算部，將財政部所管關於編製預算之職務，劃歸預算部，原冀有此專管機關，財政部長可以卸去一部分責任。現在各機關預算，統由預算部總編。此次編製制度之改革，仍於既存之事實，無所變更。預算部長之總編預算，其對於各部，與從前財政部長情形相同，其地位與勢力，既遜於財政部長，則核查各機關預算之權，更不逮財政部長遠甚。議會中成爲爭論之焦點，仍爲歲入預算，而歲入預算，仍由財政部長負責。故制度改革之結果，既不能分卸財政部長之責任，反使預算之編製，轉不若由財政部主持時之有效。耶茲（G. J. J.）教授，深感於法國預算無負責之創制者，有一極沈痛之評語，謂爲「無父之子」。

第六節 日本預算編製之程序

日本預算編製之權，在行政部，由大藏大臣負責辦理。據會計規則第六條之規定：「大藏大臣調查歲入之景况，根據各部之預定經費要求書，調製歲入歲出總預算。」日本之大藏大臣，不僅任編製預算之責，其他如預備金之支出，決算之調製，國家之會計，皆爲負責者。

編製之程序

日本預算編製之程序，第一，於每年度開始時，即由大藏大臣將編製次年度預算之方針立定，提出閣議決定，以示各部。第二，各部遵照內閣決定之預算編製方針，編製概算，由大藏大臣查核之後，編成總概算，提出閣議決定。第三步，再根據內閣決定之概算，編成正式預算。從概算編成預算，尚須經過覆審制度，其中手續，頗為詳密。

覆審手續

覆審手續，須經過四個階段。第一，各部大臣，就其主管事務所需之經費，及發生之歲入，調製歲入概算書及歲出概算書，送達大藏大臣。第二，大藏大臣就各部歲入概算書製成歲入全部概算，再就歲出概算書加以查核，編成次年度歲入歲出總概算書，提出閣議決定。第三，閣議決定之後，各部大臣各照其支配之經費概算額，在此限度以內，調製預定經費要求書，歲入方面，則依照概算數額，再作精密之調查，調製歲入預定計算書，同送達於大藏大臣。第四，大藏大臣審查各部預定經費要求書，是否不超過概算決定之數額，始確立歲出總額。再審定歲入預定計算書，使歲入數額與歲出相適合，并編成歲入預算明細書。兩方確定之後，方編成歲入歲出總預算。

概算之查定方法，由大藏省對於各部要求之經費，依其歲出概算，逐款逐項，加以審查，并調查事業之緩急，與計劃之當否，分別加以允許，否決，或削減。歲入官廳提出之歲入概算，亦就各項歲入，加以調查，毋使過大或過小。如果歲入財源不充分，則只有對於經費施以削除或輕減，務使歲入歲出雙方，能夠適合，以完成預算。

預算編成之後，大藏大臣提出開議決定，再以日皇勅旨，提出議會。議會通過，日皇裁可，始行公布。

第七節 中國預算編製之程序

我國北京政府時代
由財政部編製

我國在北京政府時代，預算之編製，為屬於財政部之職權，財政部彙集各機關預算，提交國會。照天壇憲法草案之規定，衆議院有先決權，國會對於預算案，不得為歲出之增加，以尊重內閣之責任。却是憲法既未發生效力，預算制度亦未成立，我們無容說明。

國民政府成立情形

國民政府成立以來，以歲出較之往年增加若干倍，而歲入之大宗來源，仰給公債，至公債亦不易發行，當局以財政困難，欲施行預算，以謀歲出之節減，而以政局變化，軍事倥傯，有志難遂，僅於十八年由財政委員會核定十八年各機關歲出預算。當時各機關尚無編製預算之習慣，送到者僅三百餘起，而未送到者尚多，亦為有名無實之預算制度。

二十一年由
主計處統一編製

十九年蔣中正任國民政府主席，負行政首領之責，欲樹立預算制度，乃設立主計處，隸屬於國民政府。其中設有歲計局，專辦編製預算之事，蓋師美國之新制。我們欲論述本國之預算編製制度，當以主計處為中心。

設立主計處之理由，為十九年中央執行委員會舉行第三屆第四次全體會議，通過刷新中央政治，改善制度，整飭綱紀，確立最短期內施政方針，以提高行政效率，製為方案；其中第八款為限期成立主計處，直

隸於國民政府。主計處遂於二十年一月起籌備，四月成立。主計處關於編製預算之職權，據主計處組織法所列載者，有左列各端：

- 一 籌劃預算所需事實之調查事項。（第六條，一。）
- 二 各機關概算預算及決算表冊等格式之制定頒行事項。（第六條，二。）
- 三 各機關歲入歲出概算書之核算及總概算書之編造事項。（第六條，三。）
- 四 依照核定總概算書編造擬定總預算書事項。（第六條，四。）
- 五 擬定總預算書經核定後之整理事項。（第六條，五。）

編製程序

編製預算之程序，為國民政府通令所屬各機關，編就各該機關次年度歲入歲出概算書，稱曰第一級預算，於先年十一月底以前送達各該主管機關。各主管機關須對於第一級預算加以審核，加具審核意見，彙編各分類歲入歲出概算書，是為第二級概算，於一月十五日以前送達主計處。主計處審核第二級概算，分類簽注意見，彙編為總概算書，呈國民政府轉送中央政治會議。中央政治會議依據收支適合原則，核定歲入歲出概數，將核定總概算書連同議決案，送由國民政府發交主計處。主計處再依照中央政治會議之核定，編製總預算案。在編製期中，所有各機關編製之資料，概稱為概算。二十年度之預算，即依此種程序編製。

二十一年

二十一年九月預算法之規定，其編製程序，大致與預算章程之規定相同，惟規定較為細密，並補充其

預算法之
規定分編
製爲三步

缺點。關於編製分爲三個步程：（一）爲預算之籌劃，（二）爲概算之擬編及核定，（三）爲預算之擬定及核定。

一 預算之籌劃 國民政府於每年七月內，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，并各依其計劃，擬編收支概算。各機關由主計處派遣辦理歲計事務人員，籌備各該機關之施政計劃，編擬收支概算，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間，認爲有財務上應合辦或統籌之事務，研究其辦法，建議於該機關。

設置駐派
人員

此種辦法，可以使各機關與主計處得有連絡，統一編製，洵有必要。惟此項人員，必須有編製預算之一般智識，又須於駐在機關之行政有經驗，否則不免爲有名而無實。如欲使此項人員與主計處合作，明瞭各年度編製預算之計劃，可以做照英國辦法，召集此等人員常常開會，研究增加行政效能之事項，亦可以做照美國之財政事務會議辦理，定期開大會，由財務負責長官，宣布編製預算之計劃與意見。

二 概算之擬編及核定 主計處於每年七月，通知各機關擬編次年度概算。概算之擬編，依機關隸屬之體系，分爲各級。國民政府五院各與所直轄機關及其所屬各級機關之預算，是爲第一級，國民政府五院本身及其所屬各級機關之預算，是爲第二級，國民政府五院直轄各機關所屬之各級機關預算，是爲第三級，第四級以下之各級機關單位，依次遞推，等級之順序，與預算章程所規定者相反。擬編之手續，先由主辦人依據其主管長官所主張之數額及理由編就，再按照科目逐項依據其自己主張修正之數額及理由，

分別簽註意見，由主管長官呈送上級機關。上級機關對於下級機關之概算，由主管長官及主辦人會商，假決定其概算之各數額，連同本機關之概算，擬編其機關單位之全部概算，主計處彙集各第一級機關單位之概算，編造中央政府總概算書，呈國民政府委員會轉送中央政治會議核定其概算數。歲入歲出之概算，俱按來源用途各分為門類綱目，中央政治會議之核定，以各門各類為止。如歲入總額不敷歲出時，由財政部擬具辦法，經行政院呈請國民政府轉送中央政治會議核定。

三 預算之擬定及核定 中央政治會議核定概算後，各機關單位，即依據是項概算數，編成擬定預算，其手續與擬編概算同。惟擬定預算之數，不得超過概算核定之數。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，以期敏捷。主計處彙集各機關擬定預算，成為擬定總預算書。從前國民政府主席負政治之責，此時政治制度改由行政院長負行政之責，故擬定總預算書送經行政院會議核定。但行政院之核定權，在中央政治會議之下，故第四十二條規定，對於行政院之核定權，加以限制，不得為內容之修正。行政院之核定，在三月上旬，去編製概算時已遠，距施行期較近，在此時際，國情難免不有變動，故同條又規定如因發生重大新事實而須修正內容時，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。但此等內容之修正，如有增加數額之情事，仍須再經中央政治會議通過。如此核定之後，由行政院咨送立法院審議。

對機關的
缺點

之效能，但事實上却非如此。大凡一種制度之運用，不可過簡，亦不可過繁，簡則難免疎忽，繁則增多行政之手續，減少行政效能。英美日各國預算制度之能有行政效能，皆由於賦與總編製機關以核定預算數額之職權。預算之核定，不是僅從歲入歲出支配數額之數，由各機關自行編製預算，尚須從各機關所列各綱各目之數，逐層加以審核。此種細密審核，只有專任機關，方能做到，故各國不僅賦之以審核之職，而又賦之以核定之權。此項機關對於行政首領負責，行政首領亦對之信任。我國主計處為編製總預算之機關，有其職而無其權，若謂主計處對於國民政府主席負責，則國民政府主席不負政治上之責任，若謂主計處對於負責任之行政院負責，則主計處為直隸國民政府之機關，有職而無權，是否能盡職，真成疑問。我國有此機械，但是配置錯誤，所以效力不能發生。

合理制度
應交選財
政部

如欲有合理的政制，在我國應當把預算總編製之職權，交還財政部，主計處無存在之必要。考財政部之職權，本為計劃全國財政，并執行之，因之全國各機關之財務行政，都應由財政部管理，才為正當。各國政制上之弊害，及行政效能不能增進者，厥為但知各機關地位之較量，而不知權力之分配。欲維持各機關治權之完整，遂謂一機關不得受平等機關或下級機關之拘束，於是各機關之財務行政，不受財政部之控制。如果如此分割事權，則各機關不當用考試院所考選之人員，不當用交通部所設之電報電話，亦不當用鐵道部之鐵路運輸，而應自作設備。各機關之行政，既須有互助互制之效，完成整個的行政組織，則各機關應從職務上劃分，而不應各機關彼疆此界。

現在各機關之財務行政，不許財政部過問者，誠恐財政部從財政以掣阻各機關之行政。其實財務行政與各機關行政，有其權界存在。各機關長官各有其主管部之行政權，財政部所管制者，乃爲此等行政事項之財政，加以限制，至財政以外之行政，財政部不得干涉。財政部之管制，以預算爲根據，而預算之編製，係經主管長官會商之結果，在編製與執行時，同受預算規定之限制，何有於權力之衝突。即或於編製預算時意見衝突，尙有負行政總責者爲之決定。

美法兩國，因憲法上嚴守三權分立之精神，治權分化之結果，遂使各部各機關亦造成分化的局勢。法國之設立預算部，美國之設立預算局，乃爲一個補救辦法。然救濟之效力，仍爲有限，遠不及英日兩國制度之敏活。我國政制，并不是五院絕對的分開，治權之行使，只是各有方面之不同，斷非一院不許他院之行使職權到來。若是一院之職權不能在政府各機關行使，安能向人民行使？若單向人民行使，則各機關之設立，只是宰制人民之工具罷了。一機關不受政府他種權力之節制，而可以獨立的對付人民，勢必變成官僚政治，專以壓制人民。若果如此，則預算何必須人民之代表承認？何必須監察機關審計？何必有預算？

預算編製
與財務不
可分離

預算之編製與財務行政之統制，兩者不可分開，分則兩部分之效用不全。預算之編製，期在遵照執行，編製之事，若劃歸主計處，則主計處可以不問將來施行時之困難，而遵各機關之要求爲之編製。財政部對於預算之編製，既不負責，將來執行時亦可不負責，馴至財政紊亂，有預算而等於無預算。預算之總編製與財務行政若能合爲一，同劃作財政部之職權，則財政部所編製者，財政部擔負有執行之責，不得推諉謝過。

責任系統
必須分明

於人。

一國元首之職權，對外為代表國家，對內為維持各種治權之運用，而使其能調和平衡。若是元首自任行政之責，又以之代表國家而對外，則對內與對外各方，都失掉彈性，往往使政治陷於殲境。關於政治制度之理論，非本書之所討論，但從此項理論，可以窺知財務行政不應由元首負責，而應由行政院中之財政部負責。按之我國實際情形，亦為如此，財政部長為行政院副院長，政府財政之出納，皆經其手，苟非經其核准，各部各機關經費，皆無從領得。事實上既為如此，又何必將財政部應有之職責，劃歸主計處？

核定審議
部難實在

概算決定之機關，為中央政治會議，中央政治會議為我國一切政治之策源地，故概算非經其核定不可，此項核定概算，即為預算之根據，以後行政院會議之核定，與立法院之審議，皆不得超過其所規定之限度。惟中央政治會議之核定，乃從大處或政策上着眼，而於細密項目，無暇顧及，只能信任主計處所編製者為可靠之根據。關於此點，必有人說，若以主計處所編製者為不可靠，則財政部所編製者，焉能恃為可靠？此項疑難之答覆，極為容易，有三層理由：（一）主計處不負執行管理之責，常不知執行之困難，其責任心未免弱減；（二）主計處立於財務行政與他種行政之中間地位，難免不曲徇他機關之要素；（三）主計處照預算法之規定，只有彙集各第一級機關單位概算預算之職，并無核減之權；即或賦與此項權力，主計處亦無力運用。主計處既無力編製負責之概算預算，不過是等因奉此之機關，何不將此項職務交與有力量之財政部去辦理？

中央政治會議雖有核定概算之實權，然其所根據者，乃爲一不負責任之概算數，將來立法院之審議，亦係根據於同一不負責任之概定預算數，預算之不能健全，不言可知。概算在注計處時，既悄悄越過，在中央政治會議時，各部分行政長官大都爲其中委員，有很強之發言權，亦不難通過，及至立法院審議，立法院亦爲對於任何方面不負責，又不難通過。如此成立之預算，只是形式上之官樣文章，大家敷衍一番，並無實質上之財政統制存在。

財政部亦
難負責

財政部對於如此成立預算，教他如何整理財政，依照規定，或如預算法第三十七條規定，歲入「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。」財政部奉最高機關之命令，要加多籌款，彌補預算，各種收入無可增加，只有以發行公債之唯一辦法，奉答嚴命，此種實情，可以二十年度預算，用來證明。通預算總額八萬九千三百餘萬之中，列入一萬八千萬元之公債，占總數額百分之二十，試問財政部能否辦到發行如此巨額之公債？所以結果下來，財政部唯一之對付方法，是

「你們規定的預算，我不負責任的責任，到了你們向我要錢的時候，我就餉以閉門羹，和公開的懶賬，減的減，拖的拖，使你們大家疲於奔命；看你們要錢不要錢，做官不做官。」長官有勢力者，每月可以多領幾文，無勢力者，少領幾文，有錢者能做事，行政成績，可以表彰，無勢力的，即無成績之可言。而財政部在此麻亂局面之下，又有現金在手，大可渾水捉魚。

此種實情，我可以歸納的說，在預算編製時，各機關惟恐受財政部之掣肘；拼命不放鬆，到執行時，一步

應急改正

一步都屈服於財政部統制之陛下。早知今日，何不當初於編製預算時，抓着財政部負責答話，以後即以財政部允許之數額，責令財政部籌足，以免長年奔走於財政部長之門，而荒蕪本機關之行政。

第二章 預算種類

預算有下述幾種，茲分別說明之：

第一節 總額預算

總額預算

總額預算 (Comprehensive budget) 為全國各項歲入歲出之數，無論巨細，概編製之於一部預算書內，成爲一部整備預算，使讀者一目了然於國家財政之全部情形。此種預算係根據於統一主義，又名曰一般會計預算 (Universal P.)。其優點如下：

1. 各種收入與經費，逐項記明，分別排列，收入之中，不夾帶支出，支出之中，不夾帶收入，可以却除收支上之含混。

2. 收入與支出，既經逐項駢列數額，可以逐項審查，是否適當，引起財政人員對於經費之支出，力求節省。

3. 從收入與支出總數，可以知道全國財政全部之發展狀況，便於作總制計劃，以策將來。

英國預算之編製，自一八四八年以來，皆採用此制。歲入方面，各項稅收，皆將實數列載，即各機關附帶

收入，如各機關出售無用物品之收入，官書局出賣印刷品之收入，乃至各博物館門票之收入，皆一一列入雜收入項下。其他各國如意大利，比利時，法國等皆用此制。

我國民國三年公布之會計法規定：「國家之租稅及其他之收入為歲入，一切經費為歲出，均應編入總預算。」此項規定，在原則上仍是採用總額預算。

預算法之
規定

二十年預算法之規定：「各級政府每一會計年度之一切收入及一切費用，均應編入其預算。」（第十一條）又第十三條之規定，預算應具備三種：（一）總預算，（二）機關別之分預算，（三）基金別之分預算。總預算以政府全部歲入歲出編成之，仍應具備機關及基金別之總略。（第十四條）

但此項總額預算之原則，又有許多例外。如第十七條之規定：「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，其信託預算部份之編入，以受信託政府所入及費用之實數為限。」此項例外，不能視作打破總額預算之原則，營業預算部份及信託預算部份可以因營業之發達及信託之增加，數額可以增大，而此種增大之數額，並不與財政之預算有關係，有關係者，還是營業預算之盈餘或虧空之淨額，可以併入國庫，或須由國庫填補之數，乃列入總額預算之內。

例外規定之後，復誠恐總額預算之原則打破，乃於同條加以限制，「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。」至為「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。」

特殊情事

總額預算之原則，照條文之規定，誠不難釐別，然在實際上，不無困難。如郵政雖屬於獨占事業，各國皆視作國家普通的行政，因郵政所辦理之事務除傳遞外，尚有他項行政由郵政局辦理，故各國皆以郵政局預算列入總預算，而我國反不能符合預算法之規定。

第二節 特別會計預算

特別會計
預算

特別預算 (Specialization, Special funding budget) 爲某種事業就其範圍內所有收入與支出，成爲一部預算，將該事業之損益，表現出來，使世人明瞭該事業之經營情形。特別預算爲使該種事業成爲獨立會計，有破壞總額預算之嫌，然亦有於總預算之外，再編製各種特殊事業之特別預算者，使總額預算中規定該項事業之收入及經費，得以解釋明瞭。此種特別預算，仍保持統一之原則，歸入總額會計之中。特別預算之設置，要不外乎下述四種理由：

設置之理
由

1 財政上之理由，如國債整理基金，貨幣整理基金，特種存款或捐款之類，常有設置特別會計之必要，加以特殊保障，使其不受國家一般財政之牽連，致召搖動，以鞏固特種事業之信用。

2 特種經濟活動之理由，如保險基金，專賣局，印刷局，鐵道事業，造幣廠，兵工廠，及其他官產官業之類，用以考察此等事業之業務狀況。

3 行政上之理由，如大學，圖書館，或特權區域，或特種事項，如賠款之類，因行政上之便宜，而設置特

別會計。

4 國防上之理由，如海陸軍費，經費之數浩繁，又有各種機密之支出，不便明瞭發表，財政部亦無法加以管理。

我國特別會計

我國會計制度，凡各種行政事項，皆按照總額預算制度編製預算，至帶有特種收入或特種支出者，則另立特別會計與預算。屬於第一端者，如關稅，鹽稅，統稅之收入撥作借款賠款，或公債之基金者，皆有特別會計。屬於第二端者，如鐵道會計，郵政會計，郵政儲金會計，有線電報會計，無線電報會計，各報告於其主管機關。鐵道部交通部之行政經費，仍列入總額會計之內，而各路支出收入之數，因其為一種建設事業，又各有其債務關係，故立特別會計。屬於第三類者，如各國庚子賠款，依照協定，退還我國者，皆指定特別之用途，有美法意等國庚款委員會，各設特別會計。凡各機關領用此等款項者，各向其委員會報告。大概說來，中國會計制度，經費由財政部指撥者，皆歸於總額預算，其他國家有契約或條約之拘束者，皆各立特別會計。此外又有基於第四端特種情形而設立特別會計者，如海軍部對於海軍經費，總司令部對於陸軍經費，司令部對於北方海陸軍經費，各有其特別會計。經費之來源，雖取自財政部，而支出浩繁，勢力偉大，固非財政部所能嚴密管轄，惟有任其自由而已。

特別會計之弊端

特別會計預算，有破壞統一預算之弊。立法機關對於總額預算，常能細為審查，嚴加管理，而對於特別預算，因其為特別，未免懈怠。然此種特別會計之設置，大都基於事實之必要。各國皆有此種制度存在。惟在

財政有秩序之國家，特別會計，仍須包括於總額預算之內，而無秩序者，倭成爲獨立的預算，不受財政部之節制，亦不受立法部之管理。假使一國財政，各立門戶，決無法整理。從前英國亦有此種情形，後來綜合爲一。日本至今屬於特別會計者，有一百四十餘種之多。凡是特別會計，皆足表示特種勢力之存在。

第三節 追加預算

追加預算

預算編製後，已提交立法部，在立法部通過之前，或在立法部通過之後，發生變動，或係發現從前所列經費數額之不夠，或係按照新通過之法律，舉辦新事業，須有新經費之設置，於是編製追加預算 (Additional budget)。追加預算云者，所以補充前次編製預算之不足，而用以維持新的收支之平衡，成爲新的總額預算。追加預算既係補足從前編製之總額預算或特別預算，故稱兩者爲本預算，表示前後兩種預算之關係。

須嚴加限制

預算之編製，經財政部核准後，經立法部通過，不得變更，即各門類綱目之間，經費亦不得流用，限制甚嚴。若是某項經費發生不足，必須編製追加預算，報告財政部，得其允許之後，方能流用。英國制度，各部預算經費，如有流用之必要者，必先經財政部之核准，若不同意，仍不能流用。蓋恐各部視某項經費有餘，務必以他種名義支用完盡而後已，其中難免耗費之弊。若流用之後，仍不够用，總數仍超過原定數額，必須增加經費者，惟有提請追加預算。此項追加預算，仍須先獲得財政部之同意，由財政部提出國會，其程序與本預算

相同。財政部對於各部之提請追加預算者，限制須嚴。往往各部於提出預算時，觀望立法部對於該部之空氣，對於某種經費之列入，難望通過，遂將本預算縮減，使議會無可摘駁之處。及本預算通過之後，再要求追加預算，將全部預算分做兩部提出，以避耳目。或乘議會行將閉會之際提出，使議會無暇審查，遽與通過。此種手段，近於公開的欺騙，在政治遵行軌道之國家，決不肯用此下策，自墮信用於將來。

因此之故，追加預算應當嚴加防制，非萬不得已，不可使用。要知追加預算之提出，須經過編製審查通過等程序，手續^{複雜}麻煩，擾亂行政上之程序，亦且打破預算之統一的效力，斷傷總額預算之精神。財政部因有追加預算，無法統籌財政之全局，議會亦無法加以嚴密的監督。

追加預算之發生，既係由於社會政治經濟上之變動，若欲避免此種手段之濫用，第一須預算之編製距施行期不遠，以求預算之確實，第二行政部之意志須統一。凡有新生事項，寧可延在下年度舉辦，列入將來之預算內，不可紊亂既定之預算。苟能如此，則追加預算之事，可以減少。

追加預算既有上述弊端，各國皆加以嚴格之限制。我國預算法第七十二條之規定，惟「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。」

我國關於
追加預算
之規定

- 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 上年度歲出，依法已發生而尚未清償之債務轉入本年度時。

至歲入方面，「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。」

（第七十三條）追加預算之擬定審議及執行程序，與總預算相同。（第七十四條）

失之稍寬

照上述規定，對於追加預算之限制，不能不謂為失之稍寬。如第一款之規定，因不可避免之障礙不能依限送達其預算者，依第三十四條之規定，應由主計處代為擬編，是此款規定，不啻與各機關以方便之門，而打破總預算。至第二三兩款之規定，尤不應該。如果要維持一年度預算之秩序，新機關之增設，與職務之增加，縱有必要，亦須延至下年度辦理，編入下年度預算。凡未列入一年度預算之經費，縱臨時通過一法律，不應因此打破一年之預算。若是可以如此隨便提出追加預算，則何貴乎有一年之預算計劃。

第四節 非常預算

非常預算
之意義

非常預算 (Extraordinary budget) 原與平時預算 (Ordinary budget) 相對待。平時預算，本包含經常臨時二項，每年度無繼續性而數額又不能確定之歲入與歲出，已列入臨時部份。然往往國家臨時發生非常變故，如戰爭災難之類，需有巨額經費之支出，未列入既經成立之預算中者，是不能不提出非常預算。此等事變之發生，大都出於不及預測，若能早作預測，是可以作為臨時預算，編入平時預算之中。如大

戰前德國準備向協約國作戰，一九三二年日本侵占我國東三省後準備對付世界局勢之到來，於是將戰爭費用之一部編入平時預算。至未能編入平時預算中者，不能不另提非常預算。

在非常預算，仍必使與平時總額預算相合，以維持歲入歲出之適合，但以非常事故之經費突增，不能不於歲入方面求增加之外，尚須對於平時原定之經常與臨時經費，施以裁減，以維持新的平衡。故遇有非常預算發生，常不免變動既定的預算之全部。

我國之規定

我國預算法中對於非常預算之規定，在國家發生（一）國防緊急設施（二）重大災變（三）緊急重大工程時，須有大宗支出之必要，則辦理非常預算。非常經費之支出，以國庫後備金充之，不足時由財政部提出非常收入預算。非常預算之程序，與常年預算相同，并得以非常預算施行條例規定一切（預算法第七十五、六、七條。）

第五節 繼續費

繼續費之性質

政府為舉辦特種大事業，如鐵道之建築，海港之開闢，軍備之擴張，官廳房屋及一切公共建築之土木事項，須有大宗之經費。當建築開始時，即須將建築經費，擬定預算，並確定經費之供給，以免中途經費發生不足，至於停頓，而使國家受經濟上之損失。此種建築事業，常須經過數年，始得完成，故可於開始時，預算總經費數額，及各年度分年準備之數額，經立法部一次議決之後，以後按年支出。

我國之規定

我國預算法關於繼續費之規定，依設定之條件或期限，按年繼續支用。（第五條第二款）在一會計年度終了時，未經使用部分，得轉入下年度使用。建築製造或其他工事，應在一會計年度內完竣者，如因事故而不能完竣，其原定經費，視為繼續費。在會計年度結算時，得移作下年度是項事業之經費，是為第二十二條之例外。（第七十一條）

日本憲政第二十八條規定，「政府因特別之需要，設定繼續費之年限，得提出議會，請求協贊。」又會計法第二十八條規定，「數年為期方能竣功之工事製造及其他事業，得作為繼續費，決定總額，每年度支出殘額，遞次歸入下年度使用，以竣功年度為止。」

第六節 純計預算

純計預算之意義

在總額預算，為將一切大小項目之收入與支出之數額，凡屬財政之收入，則列入收入預算，凡屬財政之支出，則列入支出預算。純計預算不然，僅列各款收入支出之純數，收入項下，將賦稅徵收費除外，官業官產收入，將行政費生產維持費除外，作為純計預算。支出項下，將附帶收入除外，如司法預算項下除去訴訟費，博物館支出，除去門票收入之類。

兩種預算比較起來，純計預算可以表現政府實行之政務，判斷一項行政之成績，然收支詳細情形，若不羅列，政府在財政上之責任，不能明瞭表現，議會監督，仍無詳實根據，所以各國都採用總額預算制度。

第三章 預算時期

預算之時期，在預算本身，有時期之長短，與時期之起訖兩問題。又預算之編製，及施行後之整理，各國在預算法上，皆確定其時期，按期辦理，然後行政程序，不致紊亂。茲逐項加以討論。（整理期列在第四編）

第一節 預算期間

預算時期 (Budget period) 之長短，有一月者，有半年者，有一年者，有數年者。普通皆為一年，因稱爲預算年度 (Budget year)，又因其爲財政帳項一年作一結束，稱之爲財政年度 (Fiscal year)。我國通稱爲會計年度，亦係表示一年一結算之意。（我國通稱之會計年度，及預算法上之會計年度，皆指一年十二個月之期間，但本書稱此爲預算年度，再加上整理期間，方爲會計年度，讀者注意。）

預算期間之長短，關係至爲重要。各種預定行政事項，乃至每項預定之經費數額，皆係預測將來情形，作爲規定。將來情形是否發生變動，有無舉辦之必要，有無變更計劃之必要，規定之數額是否夠用，收入預算是否實現，諸如此類，皆須在編製時預測確實，否則預算之規定爲一事，而施行時不能按照預算，又爲一事，則預算失其價值，何貴乎有此預算？預算之期限，要能在可以預測確實之範圍內，不可過長，亦不可過短。

期間長短
須依關於
預測而決
定

過長則情形變化太多，難於預測確實，過短則一項行政計劃，截成數段，難於貫徹，而且辦理預算之事太煩，必有礙於一切行政之進行。故預算期限最適當者，為一年制。

多年制

採用多年制者，如戰前德國聯邦之軍備預算為七年，其他各邦，短者二年，長者六年不等。其採取多年制者，另有其理由存在。在德國以為軍事計劃，不是一年之內所能完成，若取一年制，難免中途不發生變動，而影響於預定計劃。其作七年之預算，以表示非貫徹到底不可，其適用之處，多係特種繼續事業。至各邦採用多年制者，則因邦議會係兩年或三年之久，始召集開會，議決預算。誠恐年年召集，將加重經費。而且地方行政事業，在平順狀況之下，少有變動發生，只要經費之支出，遇事節節，亦可以數年不變。然國家全部行政，每年有興有革，時期過長，究感不便，不能適應情景之變動，自應以一年預算一次，將全體從新估定一番為妥。若某種行政，如建設事業之類，非數年不能完成者，倘使每年從新估定一番，難免不受阻撓，自可作幾年完成之計劃，在開始建築之前，即預定各年度進行之程序，而將此項經費之預算，分別包含於各年度全部預算之內，中途無何變更，庶兩方可以兼顧。

數月制

一月或數月制之預算，稱為十二分之一預算，我國民國元年初行預算之際，亦係每月編製預算一次。其採用此制者，亦有原因，如國家多故，變動太多，一年預算，不能確實，故為每月預算。或以一年度預算，未能成立，乃於成立之前，暫行每月預算。此項每月預算，仍係以一年制為原則，因稱之為十二分之一之預算。

現在各國預算，皆採用一年制，有不期然而然者，究其理由，有：

- 1 便於預測 國家每年所辦事項，不外經常與臨時兩類，經常事項，每年無多變更，經費亦有定數。惟臨時事項，最難預測，每月預測一次，自較確實，然每月變動太大，不如每年平均計算，較為確切。
- 2 便於計劃 行政事項，常非數月所能完結，一年期間較長，可以作成一年之計劃。行政事項，若能依照計劃，實行於一年，不中途紛更，其效果如何，方有明顯之表現以供考核，以便下年度改良。
- 3 合乎季節 每年季節循環，週而復始，國家收入與支出，常與季節有關係，一年為期，恰是財政秩序之一個段落。
- 4 合乎民情 私人經濟，皆每年一結算，財政與私人經濟有關，一年為期，兩者方能銜合。

第二節 預算年度之起訖

年度起訖

預算何日開始，何日終了，據各國所採用者，有下述三制：

- 1 歷年制 即自一月一日開始，至十二月三十一日為終了，比國，荷蘭，奧國，瑞士，南美諸國，皆採用此制。我國民國五年，亦曾採用歷年制。

- 2 四月制 即自四月一日開始，至次年三月三十一日為終了，如英國，德國，丹麥，日本，皆採用此制。法國前為歷年制，自一九三〇年起，改用此制。

- 3 七月制 即自七月一日開始，至次年六月三十日為終了，如美國，意大利，坎拿大，西班牙，葡萄牙，

挪威等國，採用此制。我國在民三會計法之規定，採用七月制，沿用至今。

4 十月制 俄國從前採用歷年制，現改以十月一日為開始。

四月制較
為合理

預算年度之起訖，關係至為重要，決算是否能符合預算，悉於此中卜之。各國所定日期，各有不同，大都沿用慣例，或有特殊理由，不願紛更，若有變改，即影響於預算全部。在此四種日期之中，以四月制最為合理，茲說明其理由如下：

一 在私人經濟結帳之後，私人結帳時節，收支交割之數必多，金融立呈緊急狀態。私人經濟結算，皆以年末為期，市場上有緊張之象，財政上之收入與支出，為數極巨，若在同一時節結算，必增加緊張，或引起社會經濟之恐慌。故國家結算，應待人民經濟力舒展之後，最為適宜。

二 四月初收入較豐，可供結算。國家收入，大部分仰給於賦稅，人民納稅，如地稅所得稅之類，有其定期，其他無定期者，如消費稅之類，在各月份亦有淡旺之別。各種產業之經營，大都有季節之關係，農業最為顯明，其他各業，雖可常年經營不息，然亦直接間接受農業之影響。農業之經營，種稻者，從四月開始，至九月收穫，種麥者十月開始，至次年春收穫。在開始之後，農民需用成本，逐月加多，到收穫出賣之後，始有收入，納租納稅，並添置各種生活用品。每年一七兩月，為農民資金充裕時期，屆時徵稅，最為適當。國庫收入，此時較為豐富。工商業人民，大都年底結帳，在一二兩月，資金常有餘存，屆時徵稅，最為適當。春秋兩季，比較起來，春季收入當多於秋季。賦稅收入之情形，既是如此，我們再論財政支出之情形。

國家財政之支出，除臨時支出可以等待國庫收入較豐時舉辦者外，經常支出，月月有之，為數甚巨。假定以四月一日為開始，上年度決算收支過合，沒有餘存，在四月開始之時，即有農業方面之稅收，以維持目前之支出，同時籌劃六七八三個月供應經費之辦法。到十月收入增旺，清償前欠，到一二月而收入大旺，可以盡償前欠。從前欠款，或自銀行借用，或係延期付款，到三月底均可了結清楚，即或不足，亦可乘一二月游蕩資本較多之際，發行公債，以籌抵補。

三 不阻礙社會經濟之活動 一年財政，常使收入隨支出之後，在會計年度開始時，收入可供支出，以後數月收入減淡，勢非節制不可，可以免除經手財政者任意糜費。且國庫中終年沒有鉅額餘存，社會資金，常使其流通於社會，庶財政收入，不致阻礙人民經濟之活動。

我們再看其他兩種制度，即各有其弊端。歷年制與私人經濟同時結帳，其弊已如前述。至七月制之缺點，亦不難從上述三點看出。五六兩月，為各種產業發達，需用資金最繁之際，銀行放款於農工業者，在此季中為最多，若財政於此時結算，人民納稅於國家者，須仰給於銀行，而國家支出，亦仰給於銀行。銀行若於此時應財政上收入與支出之結算，勢非減少其對於人民之資金流通量不可。即或在六七月間銀行有力應付兩方之需要，然在銀行方面，在五六月間信用膨脹過度，在一二三月又呈緊縮。一年之中，大緊大脹，必使市場掀起變動，影響於產業之經營。

再則預算之施行，固應遵照預算之規定，不可叛離，然政治上經濟上所發生之變動，常不能作確切之

歷年制與
七月制之
缺點

預測。例如戰事發生，雖已有朕兆，然預算上不能預列一筆戰爭費用。又如產業衰落，有了徵象，收入將減少，然預算編製時，究不能確測將減少幾何。預算之目的，當求收支之適合，然在社會、政治、經濟日在變化之中，不是收入超出支出，即是支出多於收入。若六月底結算，收入超過支出，是在社會需要資金正盛之際，國庫擁有一部分資金而不用，國家坐視社會資金之緊急。若是收入短於支出，國家欲求抵補，則公債不易發行，即或能發行，必須出高利，於國家已不利益，而市場利率，因資本之需要量突增，必更爲高漲，影響於一般營業，負擔更高之利息。於國於民，皆增重其損失。

因爲上述各種理由，國家欲厲行預算制度，以求收支之適合，同時尙欲維持社會金融，有平順之活動，以維持農工商業之發展，當以四月制爲妥當。例如英德日法各國皆是工商業發展之國，認定預算與國民經濟有密切關係，皆採用四月制。英國在一八五四年之前，會計年度之開始期，疊作變更，終不適當，自一八五五年以後，永採用四月制。德國自一八七七年起，日本自明治二十二年起，法國自一九三〇年起，皆變更前制，做英國所行之四月制，皆感覺較前爲便，在預算年度終了結算時，不易於謀收支之適合。

其他各國至今採用歷年制或七月制者，在財政歲入歲出，數額甚少，臨時事故不多者，自不成重大問題。其他大國，如美國不採用四月制者，則因美國經濟充裕，結算時不感受困難。至今美國學者，常以七八兩月國庫存款過多爲不智。

我國預算年度採七月制，以爲年中開始，最爲允當，而一般論者，尤多褒之。假使將來我國厲行預算制

法律變更
預算年度
之範圍

度，並謀收支之適合，無害於社會金融，方知此制之不妥當。

但預算年度之更改，常牽涉各方面之問題，應有妥當之設制。例如法國在一九二九年達第俄內閣時，以十二月二十七日法律之規定，改歷年制為四月制，其引起各方面之問題，作如下之解決辦法：

- 一 各機關經費預算，概於是年度增加四分之一。
- 二 歲入預算中，在各時季有平均之收入者，如間接稅及官業官產收入，不發生問題，其預算亦增加四分之一。直接稅不能令納稅人加納四分之一，惟有給予納稅人之納稅，延期三個月，改從前一月一日至十二月底納稅者，於四月一日至次年三月三十一日之期間內納稅。其中依法得享延期之便宜者，僅限於綜合所得稅部分，其他遺產稅及分類所得稅，仍隨時納稅。至於是年度預算收入短少部分，乃以上年度國庫剩餘金抵補。
- 三 一九三〇年度預算編製時期，仍如曩年，惟自是之後，關於預算決算之時期，概延期三個月。

第三節 預算編製時期

編製期限
之重要

我們說明了預算年度之後，又有預算編製時期之問題發生。預算編製時期，當與預算年度開始之期，相距不遠。若是編製過早，及至實行時而情形變更，將不能遵照實行。又預算編製完成之後，尚須提交議會審查，通過之後，方可施行，是為會計年度之開始。行政部之編製與立法部之審查，皆費時日，就原則上說，編

製期通過期與開始施行期，應當相距不遠，編製與審查之時期誠能縮短，是可以增加行政上之效能，又可以求預算之確實。

英制

英國制度，每年預算在十月一日即預算開始施行前六個月着手編製，財政部常任次長於是日通知各部，將次年度四月一日起至下年三月三十一日之各部預算數額，於十二月一日以前送達財政部，以便編製總預算。其有不及編成細目者，亦必於十二月十五日以前，將大概數送到。過一月十三日以後，即不收受何等經費之要求或變更之請求。總預算編製完竣之後，開閣議決定。國會於二月開會，各項預算，即提出請求通過。度支總裁於每年四月中旬向國會籌款委員會報告其全部財政計劃。是編製之期間為四個月，自提交議會至施行期間相隔二個月。通半年之久，預算完成，其辦理預算之速，為他國所不及。英國行政若是之敏捷，固由於官吏之有訓練，然苟非國會與內閣合作，統一意志，與夫編製審查之制度，簡潔明細，亦不克臻此（參考第四編第九節）。日本預算，在上年五月着手編製，八月編竣，比英國早五個月，各項預算，自難如英國之正確。

法制

法國預算之編製，距施行之始期最遠。從前規定每年預算，在前兩年之十月或十一月，即在施行前十四或十五個月開始編製，在前一年之一月或二月提出議會，亦有因發生政治變動而遲至五月或六月始提出者，是為例外。其中原因，約有三點：（1）為法國議會開會在每年十二月，不容變更。（2）為議會審查預算，需有長時間，方能通過。（3）為法國稅制從前以土地稅為主稅，地稅之稅率，須俟每年經費總數

美制

決定之後，共需幾何，再分攤於各縣各區各市各村各個人，決定之後，方能徵收，是又須經過長久時間。大戰以後，法國財政困難，稅收不足，每年須舉行新稅或增高舊稅，而每年議會中討論增稅案，各黨爭執最烈，常有因稅案而倒閣數次者。每年稅收雖有所增加而收入終不甚充分，故每年皆有稅案之討論，需時甚久。第一第三兩點既無法變更，第二審查程序又無法縮短，議會中雖屢次提議修改，終歸於不能通過，以致法國預算常牽延數月之久。

美國新預算法之規定，各機關預算，須於九月十五日以前送達預算局，過期者由預算局代為編製。議會與大理院之預算，須於十月十五日以前送交總統。總統於每年議會在十二月初開會時提出，由議會審查通過，自七月一日起為會計年度開始施行期。是編製期之開始，在施行前八個月之久，美國自施行新預算制度後，預算由總統負責編製，時期尚有縮短之可能。

日本制度

日本編製預算之期限，據其歲入歲出預算概定程序中之規定，為：

- 一 歲入事務管理廳調製每年度歲入概算書，於上年度五月三十一日以前，送付大藏大臣。
- 二 各部大臣調製每年度歲出概算書，於上年度五月三十一日以前，送付大藏大臣。
- 三 大藏大臣檢案各廳之歲入概算書及歲出概算書，將出入雙方對照調理，以調製歲出入總概算書，於上年度六月三十日以前提出閣議。
- 四 內閣於上年度七月十五日以前，決定歲入概算書。

五 各部大臣遵照閣議決定之各部經費，就概算數額以內，調製每年度各部預算經費要求書，於上年度八月三十一日以前，送付大藏大臣。

實際上未
能行通

照此項程序之規定，是日本預算之編製，着手於施行前十一個月之久。實則此等期限之規定，不能行通，每年例須延遲二三個月不等。各部概算書之送達大藏大臣處，常遲至七月底，而歲入概算書常遲至九月底。遲期之理由，在歲入方面，概算數額之決定，必須根據於最近之事實，前年度之決算，要到七月三十一日始能整理完竣，前年歲入，至四月底方能知道確實數額。次年度歲入概算數之預定，自當以最近四、五、六、七、四個月之支出數為可靠之根據，而前年度決算常在八月底完成，故須遲至九月底始能作成下年度概數之決定。在歲出概算，因日本政治制度有特殊情形存在，軍部雖為內閣的一股，然其勢力凌駕於內閣之上，近幾年來，日本謀軍事之發展，軍部要求鉅額軍費，內閣無力直接施以裁減，只好用迂回曲折之法商定，其間往返，很費時日。故大藏省之查定概算，常在八、九、三個月，到十月底始能編成總概算書。內閣之商決總概算書，於是順延到十一日之初旬或中旬。各部遵照概算書編製預定經費要求書送達大藏大臣，當在十一月底。

預算提出之期限，據日本會計法第七條之規定，「歲入歲出總預算須於前年帝國議會集會開始時提出。」日本議會在每年十二月二十五日左右召集，開會之後，即行休會，延至翌年一月下旬始開會。預算及與有關係之書冊印刷，非有一個多月不能完成，故預算之提出議會，常在新年之後。

我國預算
法中規定
之期限

我國預算編製之期限，據預算法所規定者如左：

- 一 國民政府於每年七月內決定次年度施政方針，令行全國，擬編收支概算。（第二十六條）
- 二 主計處應於每年七月內通知各機關，擬編次年度概算。（第二十九條）
- 三 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。（第三十四條）
- 四 主計處擬定總預算書，應於每年三月一日以前編造完竣。（第四十一條）
- 五 行政院之核定擬定總預算書，應於三月十五日以前辦理完竣。
- 六 總預算書應於四月一日以前由行政院咨送立法院審議。（第四十三條）
- 七 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。（第四十七條）

很有疑問

我國此等期限之規定，與日本比較，頗有類似之處。但日本遲期至二三個月之久，在我國將來是否能行通，不能不認為疑問。各機關出納之結算期限，在年度終了後三個月，會計整理期限，又六個月，各機關結束上年度預算之時，即係編製下年度概算之時，兩重工作，同時并行，行政工作之分配，未免太不均勻。且預定下年度概算數額，無論歲入歲出，都不獲應用上年度預算施行之結果以為根據，則預定之數，豈能確實。

我國編製時期不能不延長如此之久者，亦有原因存在，即主計處概編總概算之後，尚須經中央政治會議與行政院之核定，其間往返，又多占時日。若欲縮短期間，除非在制度上另求增進行政效能之辦法。

但實際情形，現在無從考證。二十年度預算，自是年四月起着手編製，至次年四月尾始公布。在初次辦理預算，各機關有困難之點甚多，自無法按照預算章程規定之時期辦好。二十一年度主計處未辦預算。二十二年預算，僅有十三類假預算於是年六月三十日出現，并未經行政院之核定，至立法院之議定權，更遭蔑視，急就成章，不得不通權達變也。至二十三年度預算，於是年三月，始通令各機關編製，或能按期完成，并嚴守法定程序。

第四章 預算數額之計算方法

各項歲出歲入之數額，必須預算正確，收支雙方，俱能適合，執行時方不致發生困難，而後預算方有效力。欲求數額之正確，則計算時當依何標準，引用何法，是為編製預算時最重要之問題。

歲入之性質

以歲入預算而論，官產官業收入與賦稅收入，將來數額，果有幾何，常依經濟社會之景況而有變動，故於計算此等歲入之際，應推測一年度中之變動如何。歲入預算與歲出預算雖同須推察物價之變動，以增減數額，但歲入預算尚有不同之點存在。在歲出方面經費，究支出幾何，全在政府掌握之中，可以自動隨時酌量情形而支出。如物價變動，為當時預想不及料，政府可於蒙受影響之事項，就其經費，加以增減，使決算不致離去預算之數額，不難辦到。至若歲入預算，政府完全處於他動的關係上，若各種事情推測不確，增減之數，發生錯誤，則一會計年度之歲計預算與現計，無從維持均衡。故於歲入預算不可不特別慎重，求得確實之標準，引用精密之算法。

歲入計算法

現在各國通用之歲入計算法有四，如左：

第一 以前年度實收數額為標準而計算之方法 此種方法，以前年度現計數額為標準，作為下年度預算之數，因其因仍最近前期之實數，遂稱之為自動法 (Automatic method)。此種計算方法，最為簡

單，而且如果法律更改，遵照新規定之稅率或收入率，與從前所定之率相比，即可求得新的數額。在一國經濟社會少有變動，財政關係很固定，可以引用，不致有何錯誤。在古代社會未臻發達之際，此種推算方法，可以適用，但在現今經濟狀況，時常發生變更，即難認為可靠。例如賦稅中之人丁稅所得稅地賦之類，在各年度之中，苟其稅率不變，數額常可相差不遠。至若官業收入，消費稅收入，若用此法，則預算與現計必相差甚遠。法國歷來引用此法，明知此法之缺點，歷年財政部長皆以此法之不可恃，欲有所變更，卒以法國預算之編製，早在施行前十四五個月，任何方法，皆難預測兩年後之變動情形，獲得若何之正確數額，反不如用此自動法，不屬入推測事情之錯誤，較為簡便。

第二 就前年度實額為標準加以增減之方法 (The system of estimating increases and decreases) 此種方法，承認每年經濟社會情形有所變更，於是預測下年度之變化情形將如何，以上次實數為標準，酌量將來情形，加以增減。然其缺點，則在社會變動，常非人智所能預料的當，若幸而中，自然現計可望正確，倘不幸變動與預料相反，豈不更加錯誤，仍不足以維持預算之平衡。人類智識之作用，對於最近將來情形，苟其事實已可證實一部分，可以預測他部份之趨向，在大體上可以獲取此種結果，至若歲入數額，總難期其確鑿。故此種方法與前相同，亦有缺點。法國在一八五二年至一八七〇年之間，鑒於從前方法之缺點，改用此法。其時法國經濟社會發達，間接稅收入，迭年至增加四五千萬法郎之巨，為編製當時所不及料。此項多餘之歲入，使國民多有所負擔，引起政府之浪費，於是人民極力非難，乃用此法，較為近理。

第三 以前數年度平均實數而加以增減之方法 (Genetic method) 此種方法，以前數年度實數平均之作爲下年度預算數，以爲下年度事情之變動，縱不如前年度內一樣，但總不外乎前數年度延長之情形，再酌加增減，較爲正確。英美德各國，多用此法。前數年度之年數，有用五年者，有用三年者。法國一八八二年之預算，採五年制，但現在各國，多有採用三年者。其理由爲三個年度以上，距離現情太遠，而二年度之平均數，其效力又恐薄弱，不如三年之爲適中，其間數年度之變動，可以互相抵殺，是比之以一年度爲標準者，當爲正確。

第四 直計法 (System of direct estimating) 上述三法，爲依照上年，或上數年度數字而計算本年度之數。直計法不然，爲觀察上年度決算情形，推測本年度之變動，而酌量決定各項收入之數額。最善於利用此法者，厥惟英國。英國每年度收入預算案之提出於議會，大都在上年度終了後第二週或第三週時期內。其時已有上年度各項收入之決算，作爲可靠之參考。而且上年度每月經濟社會情形，都有調查，可以看出變動之趨勢，視其影響於各項收入之情形如何，乃酌定本年度收入數額。此種直計法，不是僅推測將來，實在可以說是已經看見本年度情形之一部，所以酌定之數額，比之拘守前年度數額作爲標準者，自然較爲確實。又英國稅收機關，只有內地稅局與關稅稅局，兩個機關，都積有經驗，並有各種統計，可供參考。度支總裁於決定歲入數額時，亦徵求此等負責人員之意見，故其所定數額，大致不會懸遠。

要之後三種方法，俱自由與以增減，在理論上誠爲適當，然實際上是否正確，全看理財者之明智確見。

誠心正意而已。往往財政當局，因為某種關係，減輕某項賦稅，以博取人民之歡心，於是將他種歲收，虛列數額，在預算表上，可以彌縫過去，及至會計年度終了，不能平衡，使財政失掉信用，至於不可收拾者有之。又多列歲收，使國庫結算時有餘存，因得利用者亦有之。故此等自由增減之處，易啓弊端，全在財政當局能否誠心正意耳。

預算章程
中之規定

我國預算章程中關於歲入概算之計算方法，因照各種收入性質，規定各種不同之方法。其第十九條之規定如下：

- 一 屬於產銷性質之稅收，如鹽稅，煙酒稅，統稅等，以本管區域內之產銷額數計算之。
- 二 屬於進口貨物之關稅收入，以本管區域內輸入輸出之狀況估計之。
- 三 屬於固定物之稅捐收入，如田賦，房租等，以本管區域內固定物之額數計算之。
- 四 屬於行爲稅之收入，如印花稅等，以本管區域內商市民力之狀況估計之。
- 五 屬於營業稅之收入，以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，以法令之規定及各機關行政之狀況估計之。

歲出之性質

八 屬於事業之收入，如學費及試驗場所出品之變價等，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，並參酌增減原因估計之。

歲出預算之性質，與歲入不同，歲入所規定者為一種指導，縱使收入超過規定之款額，徵收員不得拒絕收受。歲出不然，各門類綱目規定之數額，是為支出之最大限度，不得超過，否則付款處可以拒絕發款。此種為某種用途規定於各門類綱目之一定數額之經費，是為支出預算 (Appropriation)，欲求支出預算之確實，先須明瞭用途之性質及其情形，或參考與有關係之文件，或比較前年度之實數，再決定一確實可靠之數額。規定之後，財務行政負責者及立法部尚須加以考察，有無過多或過少之弊，然後成為某種用途之支出預算。

可分為兩類

支出預算有兩種，其一為限定的預算，其二為限制的預算，前者如薪俸物品之類，有定額定數，規定之後，非遵照實行不可，絕對不得超過。後者為規定支出用途之條件，凡適合此條件者，非支出不可，因之限制的支出預算之總數，只能預測，規定一數，年底結算，即或超過，亦不能拒絕支出。如失業保險生活費之發給，產業品輸出品之獎勵金，依具有領受之資格者發給，各年不同，即或總額超過，只有請求追加預算。支出預算既有此兩種不同之性質，自應各有防止流弊之方法。

限制預算，在各部編製時，往往因其支出不能限止，於是少列數額，以便加多他種經費，維持該部支配之總數，迨將來發生不足時，再行請求追加，有辭可借，故於審查限制的預算時，不可以爲此項預算列數甚少，即以爲是節省，而須估量所定數額，是否夠用。假使發生不足而有追加預算，則須對於發生追加預算之實情，詳加審查。

限定預算與上相反，各部編製此項預算時，因爲絕對不得超過，將來若是超過，不得已提出追加預算，亦難望通過，常不免於預算數額中，留有餘地，多列數額。故立法院於審查時，應防止此項數額之增大。好在此等經費之支出，有確實數額，可以算出，即或工資率或物價常有變動，亦不難採用適當標準，加以精察之估計。

歲出預算 之計算法

以歲出預算而論，其數額有已經法律規定者，有已經契約規定者，如官吏俸給公債本利之償付等類，有確定之金額，可以計算其實數，不發生計算數額之問題。至若其他各種經費，常發生變動者，如何計算，方爲允當。現在一般所採用之標準有三：

- 第一 爲前數年度歲出實計平均額。
- 第二 爲本年度所需新事業費之據實計算。

第三 爲預測本年度物價之變動與工資之趨勢，或漲或落，對於各項數額，加以相當之增減。

預算章程 中之規定

我國預算章程中關於歲出概算之計算，亦係分別各種經費之性質，各作適當之方法。其第二十條規

定之計算方法如左：

- 一 俸給之計算以各等級中一人為單位，以一人之俸額積算之。
- 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，無定數者，以前年度各月平均員額為標準。
- 四 物件之計算，以各品類中一件為單位，按一件之價值算之。
- 五 估計一件應需之價值，有規定之價格者，以規定之價值為標準，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，以規定之件數為限，無規定件數者，以前年度各月實際使用之平均數為標準。
- 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，以前年度實支數為標準。
- 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之，並將計算所根據之理由說明之。

編製須由
行政部負
貴之證明

總上所說，益知預算編製之責任，非付託於行政部不可，而且行政部非負起此項責任不可，若行政部不肯節省財用，立法部之監督，縱如何嚴密，終歸於無效。假使行政部能負起責任，免除各項不經濟，隨時制止浪費，雖歲出歲入之預算有不確實之處，當係由於不得已之事故發生。英國預算制度看清此點，立法部以全權付與內閣，內閣自知其責任重大，力求預算之確實。各部經費，經各部編製之後，由主管部長加以審查，送交財政部，而財政部復須計算其數額有無過多過少之弊，數額規定之後，不過作為限制之標準，以後放發經費時，仍遇事審查其支出之是否確實。如此財政部能進一步加以行政之限制，而非如各國制度，有預算規定之後，在其範圍以內，完全放任其動用。

第五章 預算書式

第一節 預算書式之體裁

預算書式
須明晰
確定

預算之格式，體裁必須明晰，使人一覽而明瞭財政之內容，格式又須劃一，各部分預算之各項支出，都有一種一致之分類，是為編製預算時兩個必備之要件。因為預算格式確定之後，立法院便於審查，而且會計記帳，即以此為標準，審計部審計，即以此為根據。各國預算格式分類排列之法，皆由總編製機關規定，責成各機關遵照辦理。非得總編製機關之核准，各部不得自由變更。總機關若認為有變更之必要，必須先徵求立法院部之同意，有時立法部財務委員會提出變易格式，交總編製機關辦理。

機關必備
之書式

預算書格式，要使歲入歲出之內容，能夠完全表現出來，應具備以下各件：

- 一 歲入，歲出，國債須分別編製，再總彙起來，成為總預算案，使一年財政之總結果表明出來。
- 二 歲入預算，依收入之種類，詳細列表。收入種類，可以依收入機關而分別。
- 三 歲入預算，再依收入之來源列表，例如價格收入強制收入之分別。
- 四 供給入所得等級及其所納數額表，即某種所得之人民負擔幾何，作成統計之後，於是將來國家

有對於某級所得人加以若干直接負擔之計劃時，方有根據。此項統計，須徵收機關辦理。但至今各國尚無此種辦法，所得稅之徵收，尚容易辦到，而他種收入，頗費調查。

五 歲出方面，各項經費，須有明確之分類，各國制度，大都以職分為標準，再分別屬於一種職分之各機關經費。此種分類排列，可以表示國家各種職分乃至各機關一年經費各占幾何，以資比較。

六 歲出方面，又須依人事費及事業費分別排列，俸給費去幾何，占百分之幾，用之於事業者占幾成，從此一個機關，因其性質可以推測其成績。

七 公債方面，須有現在未還本之各種公債各幾何及共幾何之數額，及本年到期須償還之公債各幾何之明晰表。

八 公債基金之收付數額。

九 特別會計特別基金之收支數額

十 上述九種預算書，及此外因一國特別情形所列之預算，都須將其前一年度之預算，及前數個年度之決算，同樣排列，以資比較，可以看出某項經費或收入是增加或減少，此等變動，是否應該。

十一 各類各目之收入與經費，皆須註明其發生之根據，及規定數額之理由，以便考證，免除誤會。

十二 各種書式之外，尚須以文字說明下列各端：

1 上年決算情形，與所獲財政上之結果。

理由之註
外然有例

- 2 本年度財政經濟狀況，較之從前有何變動，收入方面，將有何變革。
 - 3 本年度政府各項政策，應有何變更或建議，以規定經費。本年度經費與上年度有何不同之點。
 - 4 預算編製有何改變。
 - 5 國債處置情形。
 - 6 將來結果之預測。
- 預算書中，本應逐節逐目註明情由，然亦有不能註明者，是為例外。其事例如下：
- 1 凡關於政府政策之事件，或因關係於外交，或因關係於內政，有守秘密之必要者，政府於預算中不便言明，只能列載數額，或註明其大概的用途。議會為維持政府之機密，亦不必加以追問，總信政府投之於正當的用途。有時政府舉辦建築事業，若詳細規定，一經說明之後，流傳外面，常使物價騰漲。
 - 2 各節經費，均應註明用途，並依用途排列，便於稽核。然往往有難於舉出用途者，譬如中央政府對於地方政府之協濟，究竟地方政府以之供某種用途，中央政府常無法預為規定，只得註明性質，而不註明用途。
 - 3 每節經費之預算，按照情由，從數目字推測其經費是否確實，然有時不能推測者，例如含有盡義務性質之事項，其費用較少，而工作成績較多。往往只能預計大概數目而不能作詳細預算者，則事務與數目不必相等稱。故關於此類經費，不能恃數目以推測事務。

4 凡繼續事業，長互數年始辦竣者，預算上可以詳列本年度經費之情由，至以後數年究需幾何，只能預計大概的數額，有時因與政策有關係，不便明言，是只能加以大概之推測。

與數機關
有關係之
預算

有時一項事務之預算，係一部代他部辦理者，則預算之經費，只可列於一部預算之中，不可重複。其解決方法有三：

- 1 若經費之性質難於分別究屬何部者，則於支出經費之部，列此預算，以便於記帳。
- 2 甲部代理乙部事務，墊出費用，則列入乙部預算中，以明用途。如日本川河港灣之開浚，本為內政部事業，然因其為工兵團開浚故預算列入陸軍部之類。
- 3 甲部代乙部墊出之費用，即列之於甲部預算之內，惟乙部預算中須註明事項之原委，及由某部代辦之情由，報告於議會。若乙部將此項經費償還甲部者，則甲部應列之於收入預算之中。

第二節 各國預算書式

預算書形式，各國不同，茲述之於下，以供參考：

英國預算
之意義

英國之所謂預算 (The Budget) 含有三層意義：

- 一 為合計本年度各項經費預算 (Estimates) 之現情。
- 二 為現情與上年度之比較。

三 爲各項經費預算合計與歲入預算相適合。

故英人每提到預算，卽以爲必具備此三層意義，成爲整備的財政計劃。

英國總預算書 (Financial statement) 僅爲十數頁之小冊子，便於世人閱覽，明瞭國家財政之大概情形，每年四月中旬，度支總裁在國會籌款委員會 (Ways and Means committee) 根據小冊子所列各項，加以口頭說明，是爲預算演說，發布其財政政策。在國會議事錄中，曾有紀錄，此外並無文字之說明書，與他國不同。蓋如美國預算說明書，爲文太長，互二百數十頁，往往使人難於卒讀，轉不若英國辦法，在三四小時內，(演說辭有長有短，短者費時一時餘，格蘭斯頓以財政家聞名，其演辭常至五六小時始畢) 提綱挈領，說個清楚，使聽者便於記憶。總預算書之內容，因各年財政情形而不同，茲舉一九二五——二六年度之大綱如下：

第一表 爲一九二四——二五年度國庫支出之實數，及是年度預算數，以資比較。

第二表 爲一九二四——二五年度實在收入，以與是年度預算數及前年度實收數相比較，

第三表 爲上年度國庫歲出歲入平衡表。

第四表 各年度公債到期償還數。

第五表 爲上年度地方政府徵收地方稅之估計數。

第六表 協約國及英屬各領地之貸款數。

第七表 爲本年度（一九三五——二六年）歲出預算數，與上年度支出決算相比較。

第八表 爲本年度歲入，若根據上年度財政法所得之預算數，以與上年度收入決算相比較。

第九表 各種賦稅制度之改革。

A 關稅及統稅 (1) 稅率變更 (2) 新稅

B 內地稅 (1) 死稅 (2) 所得 (3) 超額稅

第十表 所得稅與超額稅之負擔數。

第十一表 新制賦稅收入之預算。

第十二表 本年度依新財政法案歲入歲出之總預算平衡數。

此項總預算書，將上述三層關係，皆明白表明出來。就中前三表爲報告上年度收支之決算，與原來預算，有何出入，其出入之程度如何。第四第六兩表爲表明國家之負債與貸款，明示國家之財政狀況。第七表以下，爲本年度歲入預算，先預算歲出，繼則謀歲入，使兩者能平衡，尙有餘額，以防不足。凡稍究心於國家財政者，一察此表，則國家財政之全部狀況，皆可明瞭。其他納稅人民，從第九第十兩表，即可知其本年度應有之負擔，在私人經濟方面，亦可自定生活預算。故此項說明書之用途：(1) 爲宣布國家財政之大體政策，(2) 爲布告人民準備納稅之稅款。

financial acts) 徵收機關，依據此項法令，以謀收入。收入之數，自不能確定，只能概算其數額，載在財政說明書中，即已滿足。至於歲出方面，無論細巨，皆須有嚴格的規定，故不厭求其精詳。

歲出預算分爲兩大項，復分爲類 (Class) 編 (Votes, Chapters) 章 (Appropriation subheads) 目 (Classified by objects) 節 (Details) 其詳情述之於下：

歲出預算分爲兩大項，其一爲確定基金費 (Consolidated fund) 其二爲供應費 (Supply service)。

確定基金費之來源，爲從前英國設有許多特別會計，收給於各種可靠的收入，保障各種經費，不受他方面之牽扯。關稅收入一項之中，負擔七十餘種基金，其他郵政地稅等收入項下，莫不負有特種支出甚多，猶如我國今日之各種教育基金，公債基金相同。此種制度，使財政不能全盤統籌，弊端甚大，一七八七年國會通過確定基金案，將各項特種基金，綜合攙來，成立一項。一八一六年又將愛爾蘭各項特別基金合併，遂成爲英愛確定基金費。此預經費，從前有法律規定其數額，非照支不可，國會無須加以討論，以節省國會之時間與精力。

供應費分
爲各部預
算

供應費爲各機關之經費，其數額每年變更，國會每年須加以審查，議決，然後成立。屬於此類者，有海軍費，陸軍費，空軍費，各項政事費，關稅稅費，內地稅費，郵局費七大部。每大部經費，稱曰一 Estimate。每部經費，即爲預算之一部，須與上年度規定之數額相比較，由主管部務長官負責，根據於決定之政策而編製。一部經費，若爲實行新政策，方可增加，若財政緊縮時，須減少數額，統由主管部長官自行支配其內容。

政事費原分爲八類 (Opps)，一九二六年國會提議，分爲九類，并列之如左，以資比較：

- | | |
|-------------|-----------|
| 一 公共建設與建築 | 一 中央政府與財政 |
| 二 各部俸給與費用 | 二 帝國與外交 |
| 三 法律與司法 | 三 法律與司法 |
| 四 教育科學與文藝 | 四 教育 |
| 五 外交與殖民地事務 | 五 衛生與勞工保險 |
| 六 贍養費無勞費及雜項 | 六 商業與工業 |
| 七 健康及勞動 | 七 公共事務 |
| 八 不分類事項 | 八 撫卹 |
| | 九 雜項 |

上一種分類法，係就主管機關分部，以便各長官分途負責，下一種分類法，係依照事務之職分分類，凡職分相同者，列爲一部，便於明瞭各種經費之性質。至今仍沿用舊法，一因其較爲方便，二恐其變更舊制，不能與上數年度相對照，而紊亂歷來之系統。每類之中，又分爲若干編 (Appropriation heads; Votes)，是爲編製預算之單位，現在全數約有一百七十餘編。

分類分編
之用意

此種分類分編，有幾層意義：第一，以一機關或一項事務爲單位，可以看出某機關或某種事務之工作，

與其經費相比較，是否稱值。第二，為分別英格蘭、蘇格蘭、愛爾蘭各地方之經費，作一比較。第三，為將社會事業之經費，特別歸納在一類。第四，將官書局公共建築等歸納於一部，表現消耗及設置之經費。

每編之中，又分為若干章，是為一機關各種事務之各種用費。每章之下，又分為若干目，各依用途目的，分別編列，如俸給，工資，旅費，辦公費，其他事項費之類。此等用途所規定之經費，是為基本的支出預算。各章之下，註明此項經費發生之根據，如根據於某次法律案之類，庶國會審查，不致發生誤會。茲摘錄內政部編預算如第一表。

(第一表) 內政部

一九三一年四月一日到一九三二年内政部及所屬各機關經費預算數額

共計四十八萬六千八百九十一鎊

	1931—32	1930—31	增	數	減	數
內政部	£	£		£		£
A. 薪俸、工資與津貼	64,028	62,341		1,687		
B. 旅費、辦公費	900	700		200		
C. 特別事務費	4,000	4,200				200
J. 廠檢查						
(I Edw. 7. c 22)						

D	薪俸與津貼	57,647	85,432	2,205	
E	旅費與辦公費	19,438	19,438		
F	醫生費等	15,871	14,902	269	
G	顧問與仲裝等費	4,000	3,800	200	
	雜貨品檢查費				
(S Vict. c. 17 and 40 4 47 Vict. c. clxxxiv)					

編與章之限制

編與章各有不同之限制。每編經費，乃照預算支配而規定，國會通過之後，執行時即不得超過，如有超過規定數額者，須得國會之特別准許。至於每章規定之數額，亦不得超過，假使因不得已事故而須於各章間流用者，必須先獲得財政部之許可。海陸空軍預算，是為例外，各編各章之間，可以自由流用。因軍事常有臨時緊急事故發生，不能不與以方便。惟其限制，仍不得超過預算總數。

目節之情形

各目之前，冠以字母，以識別其秩序。每目經費，另有詳細補充表 (Supporting details)，羅列各節之經費，如某官吏俸給幾何，某項旅費幾何，郵電幾何，廣告費幾何之類。此項補充表由各機關送交財政部，財政部根據之加以審查與計算，是否確實，將其總數，列為某目之經費。目之下分節，節之補充表，照例不送交國會，國會財政委員會所審查者，以目為止，免除觀縷之煩。平時財委會從二月起逐目審查，至完竣為止，已費長久時間，實無暇審及各節經費。然若有議員對於經費數目提出質問時，主管長官，即將該目各節之補

充表提出答覆。詳細補充表格式如第二表。

工 廠 檢 查

(第二表)

(1 Edw. 7, e. 22)

F 旅費及辦公費	1931—32	1930—31
檢查員副檢查員勞動諸員共九十一人	18500	18500
報 事 與 廣 告	80	80
儀 器 及 修 理 費	80	80
紙	480	480
雜 運 照 相 等 雜 費	318	318
旅費及辦公費合計	19438	19438

經費預算全部分為一百七十餘編 (Chapters, 每編格式例如第一表) 在一九二六年度預算, 分政事費為一百二十五編, 軍事費為三十餘編, 徵收費為三編。分編年年一律, 間有因新法律案發生之新經費, 則新加編數。又有因某項經費之支出停止, 或兩編綜合成爲一編者, 則編數減少。國會財政委員會之審查, 係逐編通過。此一百七十餘編, 總分爲四大部預算, 即 (1) 陸軍費, (2) 海空軍費, (3) 政事費, (4) 徵收費四部。政事費因方面較多, 所費審查時間較長, 乃每編印成一册, 到後來再總訂爲一部預算。

(第三表) 分類預算表 (原表以磅為單位本表以千磅為單位)

ESTIMATES FOR CIVIL SERVICES

Abstract of estimates for civil services, classes I to VII for 1926

Compared with 1925

Totals of the several classes.

No. of Votes	class	1926			1925			Net Estimates, 1926, Compared with 1925	Estimated Receipts (Cash and stamps) not appropriated in aid of votes	1926	1925
		Gross	Appropriation in aid	Net	Gross	Appropriation in aid	Net				
17	I	£ 7,209	£ 650	£ 6,559	£ 7,872	£ 655	£ 7,217	£ —	£ 10	£ 57	
41	II	29,999	9,556	13,142	18,881	8,051	11,830	£ 1,612	£ 769	£ 1,157	
18	III	13,664	1,647	12,216	13,621	1,674	11,946	£ 270	£ 979	£ 161	
1R	IV	53,548	210	53,337	52,404	3,156	49,248	£ 4,019	£ 2,730	£ —	
6	V	8,511	723	7,588	8,610	724	7,886	£ 297	£ 452	£ 61	
16	VI	103,088	1,409	7,588	101,678	1,559	99,806	£ 1,872	£ 3,509	£ 5,410	
5	VII	36,017	5,279	30,737	40,045	5,199	34,845	£ 2,107	£ 187	£ 188	
10	Unclassified	8,316	1,650	6,665	28,522	3,603	24,919	£ —	£ 18,223	£ 1,529	
126	Total	255,385	21,128	234,256	252,699	24,624	247,699	£ 7,814	£ 21,298	£ 10,168	
										8824	

The amount of the net Estimates for civil services, 1925

(House of commons Paper 35 of 1925) was

Add-supplementary Estimates for civil services for 1925

(See House of commons Papers) 45, 169, and 179 of 1925

and 9, 20 and 21 of 1926

Transfers from navy votes

TOTAL AS ABOVE £

222, 609, 161	25,077, 726
19, 250	
247, 639, 237	

(第四表) 分編預算表之一部分

ABSTRACT OF ESTIMATE FOR CIVIL SERVICES for 1925

No.	Pa- ge	Service	1926			1925			Net estima- tion, 1926, compared with 1925		Receipt not appropria- tion aid of votes cash		Account- ing de- part- ment	Net Expendi- ture 1924 (As per Appro- priation ac- count subject to transfers)
			Gross expenditure	Appro- priation in aid	net	Gross expenditure	Appro- priation in aid	net	In- crease	De- crease	1926	1925		
1	4	Class I Royal palace	£ 116,050	£ 10,500	£ 107,550	£ 113,030	£ 12,950	£ 120,140	£ —	£ 12,590	£ —	£ —	Office of works	£ 107,134
2	9	Osborne	£ 22,460	£ 4,825	£ 17,635	£ 21,835	£ 5,365	£ 16,470	£ 1,165	£ —	£ —	£ —	Ditto	£ 15,521
3	13	Royal park	£ 251,455	£ 38,905	£ 212,550	£ 258,660	£ 22,250	£ 228,410	£ —	£ 13,860	£ —	£ —	Ditto	£ 254,277
4	18	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....

B (第五表) 一九二六年度預算各類總比較表

SUMMARY.

Civil Services.	Audited Expenditure.										Expenditure as per Appropriation Accounts 1924 (subject to transfers).	Estimates (including Supplementaries).	Estimates, 1926
	1918.	1918.	1919.	1920.	1921.	1921.	1923.	1923.	1923.	1923.			
Class I	£ 3,484	£ 8,076	£ 9,574	£ 12,221	£ 10,404	£ 6,089	£ 6,305	£ 6,702	£ 7,217	£ 6,559	(1)		
Class II	4,157	13,875	13,876	19,627	17,834	10,994	11,668	9,765	11,830	13,442	(2)		
Class III	4,562	7,135	14,244	19,903	22,017	14,447	10,966	11,258	11,946	12,216	(3)		
Class IV	19,465	26,145	43,145	59,231	63,452	55,449	48,528	48,723	49,248	53,337	(4)		
Class V	1,517	2,034	2,626	4,693	30,972	13,139	17,896	8,165	7,885	7,588	(5)		
Class VI	13,501	60,015	130,567	136,974	133,427	109,404	100,374	99,474	99,806	101,678	(6)		
Class VII	5,991	10,762	14,847	49,124	45,892	34,993	34,677	35,080	54,845	32,737	(7)		
£	52,670	128,095	228,881	301,765	323,500	237,119	230,352	219,168	222,780	227,561			
Unclassified	—	567,220	328,426	147,050	114,424	53,480	15,869	9,010	24,919	6,695			
Total civil services £	52,670	128,662	229,209	301,915	323,914	237,653	246,221	228,179	247,700	234,256			
Revenue departments	28,652	49,187	57,599	74,485	79,898	61,266	60,010	61,898	65,255	66,384			
Naval, military and Air forces (Grants to officers)	—	—	585	—	—	—	—	—	—	—			
Grand total	81,322	177,849	226,803	376,400	403,812	298,919	306,231	290,078	312,955	300,641			

註——原表以 £ 爲單位，全數詳列，本表縮短，以 £ 1000 爲單位。
書。每部之中，分爲三部分。

1 例言 解釋是年度編製預算之大概情形，列明本年度與上年度經費數額之比較，再說明逐編之情形與變更，使審查得有所根據，立辭賅括，便於讀閱，不似他國說明書之有長篇大論。

2 每部預算中之分編分章總數表，例如第三第四表。

3 列本年度各類預算數，與一九一三年及本年度前八年數額表，以資比較，例如第五表。

英國預算書，有詳者，有略者。最初所述之總預算書（即財政說明書）將全部財政狀況列入，最爲簡單。其次各大部，如陸軍費，海軍費，空軍費，政務費，徵收費，各有一冊經費預算表，列載各類各編爲止。第三，各編預算，又有單行小冊，列載之數，至各目爲止，俟後再裝釘成帙。

第三節 美國預算書式

預算之意義，在美國之解釋，與英國稍有不同，此種不同之處，發生於美國沿用制度之特徵。美國之所謂預算，含有三層意義如下：

- 一 爲報告前年度之財政狀況，
- 二 預測本年度之狀況，

英國預算
之意義

預算法中
之規定

三 爲根據本年度應行改革各點而編製預算之財政狀況。

美國預算，以總統統率全部行政人員，在上年經費財政，其收入與支出各幾何，情況如何，作爲報告；按之下一年度財政情形，加以說明，復根據此等情形，加入下一年度收支兩方應與應革各種提議，製爲財政方案，而後成爲預算案。一九二一年新預算法中，作左列之規定：

「總統須於國會開常會之第一日向國會提出詳細與簡明的預算如下：

(a) 依其公正的意見，對於下一年度維持政府所需各項支出之預算數；但美國國會及大理院之預算，須於每年十月十五日以前，送達總統，由總統編入預算書中，而不加審查。

(b) 總統對於下一年度政府收入之預測書，(1) 提出預算時所行之財政法，(2) 關於歲入之提案。

(c) 上年度政府歲入歲出之決算書，

(d) 本年度政府歲入歲出之預測書，

(e) 上年度各項每年的，永久的或他種經費預算之數額，及其餘存之數，歸作本年度支出之用，至本年度十一月一日爲止之情形。

(f) 下列各種平衡表：

1 上會計年度終了時之國庫情形，

2 本會計年度終了時國庫之預測情形。

3 照預算計劃到下會計年度終了時之國庫情形。

(g) 國家所負各種債務之主要情事。

(h) 他種必要的財政說明書及數字。

倘使下年度預算中，根據於本年度現行財政法規定之收入預測數，加入本年度終了時之餘存，可作為下年度之用之數額，比之下年度支出預算為少時，總統須於下年度預算中，向國會提出新稅，或舉債，或他種救濟方策，以補預算之不定。

倘使國庫下年度預測收入加入本年度預測餘存，比之下年度支出預測數為多時，總統須作處置餘存之提議，以適應公眾利益。

上列各種書式，已極詳備，在第一年初行新制之時，國會猶以審查新預算之際，若無所比較，將無從審查，於是又規定總統須提出兩個預算書。其一為根據現行財政法所預測下年度歲入歲出之預算書，稱為“*The budget*”，其二為根據總統之建議所作成之下年度歲入歲出預算書，稱為“*The alternative budget*”，於是國會方可以比較。前者為舊制之預算書，而後者即為新制度發生之預算書。但是國會之審查預算，還是根據於第二種預算，而第一種預算，僅備參考。至今總統提出兩本預算，竟成為慣例。（*W. F.*

Willoughby: The National Budget System pp. 70-71）

預算書之
內容

美國預算書分爲兩大部分，第一部分爲預算說明書，以文字說明國庫（1）前年度歲入歲出情形，（2）本年度歲入歲出情形及（3）下年度必需經費預算及新預測之收入情形，長百餘頁。第二部分爲政府各機關之詳細預算，長一千三百餘頁。

第一部說明過去現在及將來之財政情形，極爲詳細，共分爲若干節。將一九二八年預算，分爲三十節，其綱領如左：

第一節，說明上兩年度終了及本年度國庫情形，預測新預算照新法案規定，其結果將如何，將四個年度之財政狀況，源源本本，說個明白。中分爲數端：（1）歲出，（2）歲入，（3）經常收入供給歲出後之餘存，（4）在年度開始時之普通資金數，（5）餘存中撥作償付國債之數額，（6）每年終了處置餘存後之決算。

第二節，下年度歲出預算，以之與前兩年度相比較。經常歲出，分爲四部分，爲公債償本數，公債付息數，經常收入費，特種基金之撥付。

第三節，下年度歲入預算，以之與上本兩個年度相比較，依照收入之機關而排列。

第四節，下年度歲入預算，依照國庫每日報告單排列，以與上本兩個年度歲入預算相比較。

第五節，下年度與上本兩年歲度出預算，依支出之性質而排列，以資比較。計分爲（1）日常支出，（2）非行政費，（3）建築費，（4）哥崙比亞區費，（5）郵政收入不足，（6）特別會計，（7）各

項存款，(8)經常收入中償還公債本金數，(9)特種基金，(10)信託基金。

第六節，下年度與上本兩年度歲入依收入來源而排列。

第七節，郵政局及郵務之下年度與上本兩年度之收支預算比較。

第八節，表明特種基金與會計之情形，如美國雇員賠償基金，美國房屋合作基金之類。

第九節，各種政務經費及各種經費所占總經費之百分率，政務分爲四大端如左：

(甲)總政費，包括立法部，司法部，首腦行政部，及一般行政事項。

(乙)軍費，包括國防，戰爭機關，軍人撫卹費，退伍費之類。

(丙)非政務費，包括國定公債基金，信託基金之類。

(丁)政務費，分爲左列各項：

- | | | | |
|----|------------------|----|-------------|
| 1 | 外交關係及美國在國外利益之保護， | 2 | 一般法律之執行， |
| 3 | 金融銀行之管理， | 4 | 西印度事務管理費， |
| 5 | 官有財產行政， | 6 | 工商業之改進與管理， |
| 7 | 海運事業之改進與管理， | 8 | 陸運事業之改進與管理， |
| 9 | 農業之改進與管理， | 10 | 漁業之改進與管理， |
| 11 | 勞動利益之改進， | 12 | 內僑與歸化， |

- | | | | |
|----|----------|----|----------|
| 13 | 公共衛生之改進， | 14 | 公共教育之改進， |
| 15 | 科學與研究， | 16 | 公共建築， |
| 17 | 官營收入產業， | 18 | 地方政府， |
| 19 | 救濟費。 | | |
- 第十節 下年度各項支出經費，依其用途而排列，及所占總經費之百分率，以與本年度相比較。
- 第十一節 下年度各項經費，依用途排列，以與前三個年度比較。
- 第十二節至十九節 為上年度支出決算，與各年度支出，從各方面之比較。
- 第二十節 上年度之公債收付數額，及其處理情形。
- 第二十一節 上年度終了公債基金總結。
- 第二十二節 上年度終了未還本之公債數。
- 第二十四節 上年度終了之前政府所負之各種債券數。
- 第二十五節至二十七節 上本下三個年度累積的債債基金。
- 第二十八節 下年度公債之償還及新發行數額之預算，以與本年度預算及上年度決算相比較。
- 第二十九節 上本下三個年度各機關官吏職員薪俸統計比較。
- 第三十節 上本下三個年度哥崙比亞區內各部及其所屬各機關官吏職員人數及薪俸分類比較。

最後結論，再簡短解釋下年度經費預算之政策，與本年度預算有何不同之點。

第二部分為政府大小機關經費預算之分類詳細數。從前美國各機關經費預算，極為綜錯，甲機關某一部分收入或支出，列在乙機關預算之中，或分列，或重複列載，無法知道某一機關究竟經費總數幾何，更不知總經費幾何。預算局之編製預算，以機關為單位，作為分類之標準，於是就各機關所請求之經費數額排列，然後免除重複之弊。經費之分類，本不容易，常因一項經費，牽扯幾方面，或幾個機關，美國預算局費很大之勞力，好容易排列各項經費，現在算是成功，使經費分類，合於預算之編製，然而至今仍時常發生困難。此種細密困難，只有從估量經費之性質，一一求解決。

第二部分為十編：(1) 立法部，(2) 行政總部及其附屬機關，(3) 農部，(4) 商部，(5) 內政部，(6) 司法部，(7) 勞工部，(8) 海軍部，(9) 郵政部，(10) 國務部，(11) 財政部，(12) 參謀部，(13) 哥倫比亞區，以為系統。每編之中，復依機關分為若干章。每章又分為各目節如次：

日常費——人事費，物具費，人員供應費，動物維持飼養費，車輛管保存放費，交通費，旅費，運費，印刷裝釘費，廣告公布費，光電熱水力之裝置費，地租，修繕，改造費，日常雜支。

固定費——利息，撫卹費，退職費，年金，大戰撫卹費，協款補助費，捐款。

置產費——設備，土地建築與改良，貨物之屯買。

償債費——公債之償還與購買。

權利義務發生之資本費——投存費，條約義務費，重撥存款，酬獎費，賠款，設置基金。各目經費，復作各節之分類，詳簡之程度不一。經費分類標準，由預算局擬定，通告各機關，以歸一律。各機關遵類編製後，預算局復加以調查與修正。

英美兩國
書式之比

美國預算書式之贍詳，為各國冠，歲入歲出從各方面觀察，加以比較，使政府預算之經費及其行動，能詳詳細細報告國會與人民。英國預算，是零零碎碎，若不明瞭英國之習慣及程序者，即難知其全豹。美國預算書不然，係編製為一部總預算書，先有說明，後有數字，先列簡明數字，後有詳細數字，使讀者能明瞭財政情形之各方面。英美兩國比較起來，可以說是美國包括英國下列各種文件而有餘：

- 1 各編經費預算書（美國預算書中兼包英國之綜合基金費及供應在內）
- 2 公共歲入與歲出會計書，
- 3 預算演說辭，
- 4 財政說明書表，
- 5 上年度決算書。

詳細歲入預算書，英國沒有，而美國依照上年度各類收入數額，各目之後，列入下年度各種收入之預測數額。

英美兩國之預算書式，比較起來，英國之書式極簡明，只求合於實際之用，美國之書式極完備，而編製

工作不免加繁。英國預算爲表示財政概況及經費之限制，所示數字，力求其確實。財政部對於各機關之支出，隨時加以監督，故不致突破預算規定之範圍。財務行政上既有此等統制，可以對於國會負責，國會亦會重行政部責任，不再加以細密之苛求，行政上得以增加效能，編製得以容易。至美國預算，如此整齊完備，編製時不免繁難，然有非如此不可之原因存在。美國財政部對於各機關之支出，不能隨時加以統制，大總統所統制者，又難詳密，故只有規定詳密預算，以限制各機關之支出。國會明知各機關於預算中常有浮列數額，糜費公款之事，有預算作詳密之規定後，或可以減少此等弊端。然終極說來，行政部之糜費行爲，惟行政部知之較審，即審計院之事後監督，只須支出手續合法，亦不能加以指摘。決算雖與預算數相符，仍不免有此等弊端，不能依賴有詳密之預算書，爲可以收節用之全效。

第四節 我國預算書式

總預算書式

我國預算書式，依預算法所規定者，採總編爲幣部之辦法，總預算書分爲上下兩編，上編爲財政之說明與分析，以表現預算之情形與性質，下編爲歲入歲出之預定數，依機關單位與基金種類排列。除預算書外，尚須附載預算施行條例草案，及其他關係文書。

上編之內容

上編分爲三卷，其內容如下：

第一卷爲預算總說明書，記載之事項爲：（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。

第二卷爲預算之綜要，記載之事項爲：(一)總概算及其基金別與機關別之總略，(二)第一級機關單位之分預算及其基金別與機關別之總略，(三)第二級機關單位之分預算及其基金別與機關別之總略。

第三卷爲決定總預算分預算之概數所必要之參考資料，記載之事項爲：

(一)關於歲出之表解，爲(1)政事別費用之分析，(2)經費別費用之分析，此項分析，分歲定經費，繼續費，恆久費三門，(3)其他決定總預算分預算歲出之必要參考資料。

(二)關於歲入之表解，爲(1)現有之各種收入，(2)擬廢止或減少之各種收入，(3)擬設定或增加之各種收入，(4)必要時可設定或增加之各種收入，(5)其他決定總預算分預算歲入之必要參考資料。

(三)其他表解，爲(1)最近已結四年度年度終了時國家資產負債之狀況，(2)最近已結四年度年度終了時各機關人員數額及分配之狀況，(3)其他可資解決預算中各問題之必要參考資料。政事別費用之分析，有中央歲出政事別科目表，分爲兩大門如下：

第一門爲政權組織及其運用之支出，分爲兩類：(一)民意費用，(二)黨務費用。

第二門爲治權組織及其運用之支出，分爲四類如下：

第一類爲關係國家福利政事之支出，復分爲六綱，（1）國務費用，（2）普通行政費用，（3）立法費用，（4）司法費用，（5）考試費用，（6）監察費用。

第二類爲關係國民福利政事之支出，分爲五綱，（1）教育及文化費用，（2）衛生及治療費用，（3）經濟及建設費用，（4）營業投資及維持費用，（5）救濟費用。

第三類爲關係國族福利政事之支出，分爲四綱，（1）國防費用，（2）外交費用，（3）僑務費用，（4）移殖費用。

第四類爲關係各政事尙未擬定之支出，分爲八綱，（1）財務費用，（2）債務費用，（3）補助費用，（4）退休及撫卹費用，（5）損失費用，（6）信託管理費用，（7）退還金，（8）預算準備金。

下編之內
容

下編分爲三部。第一部爲總目，第二部爲各第三級機關單位之收支分預算，及其基金別與機關別之總略，并詳載預算之內容，附有細表及說明，各機關各爲一卷。第三部爲不依機關單位劃分之各個特種基金收支分預算，各爲一卷，除詳載預算之內容添附明細表及說明外，并應分別註明者，爲（1）營業預算，其最近已結年度之營業收支經過一覽表，及其年度終了時之資產負債平衡表，（2）信託或其他基金預算，其最近已結年度之信託或其他基金收支經過一覽表，並其年度終了時之資產負債平衡表，及資力

負擔平衡表，或資產負擔實力負擔綜合平衡表。

各機關預算科目，按歲入歲出之來源用途，縷分爲門類綱目。各機關預算之歲入歲出，各分爲經常門與非經常門，其下視各機關所有之歲入或歲出，依照中央歲入來源別及歲出用途別科目表列載，以資劃一。茲將歲入歲出科目分類表載之如下：

甲 歲入經常門

第一類 征課所入

第一綱 稅收 分爲下列各目：關稅，鹽稅，菸酒稅，印花稅，出廠稅，特種收益稅，所得稅，遺產稅，其他稅收。

第二綱 特賦 分爲下列各目：水利特賦，道路特賦，其他特賦。

第二類 行政所入

第一綱 罰款 分爲下列各目：罰金，罰鍰，沒收金，沒收物。

第二綱 規費 分爲下列各目：執照證書，登記登錄，檢驗，訴訟，考試，教育，公文書閱覽或抄錄，其他規費。

第三綱 售價 分爲下列各目：公報狀紙及其他公印刷品，試驗場及試驗室出品，監獄及救濟機關出品，學校研究院及其他教育文化機關出品，其他出品售價。

第三類 公有權利財產及營業所入

第一網 租金及特許使用費 分爲下列各目：國有土地，國營礦業權，國有森林，國有道路，國有運河，國有建築物及其他土地改良物，其他國有財產或權利之租金及特許使用費。

第二網 利潤 分爲下列各目：利息，折扣，申溢，兌換贏餘，官股紅利，其他利潤。

第三網 盈餘 分爲下列各目：郵政，電信，國營鐵路及其他陸運，國營水運，國營空運，國營銀行及其他金融事業，造幣廠，國營公用事業，國營製造事業，國營林墾事業，國營畜牧事業，國營礦業，國營電氣事業，其他國營事業。

第四類 信託管理所入

第一網 代管項下收入 分爲下列各目：服務人員儲蓄金，服務人員保險金，銀行紙幣兌換準備金，出納保管人員保證金，其他。

第二網 代辦項下收入 分爲省，市，縣，其他。

第五類 協助所入 分爲兩網：（一）省協助，（二）市協助。

第六類 得作經常支出之贈與及遺贈所入。

第七類 無永久性之財產變賣所入。

第八類 其他所入。

第九類 應退還之收入。

第十類 上年度結存。

乙 歲入非經常門

第一類 長期借除所入 分爲下列各綱：國內公債，國外公債，國內長期賒欠，國外長期賒欠。

第二類 有永久性之財產變賣所入 分爲下列各綱：土地與建築物及其他土地改良物，設備物，投資證券，其他國有權利。

第三類 收回或減少資本所入 分爲下列各綱：國有營業之資本收回，國有營業之資本減少，非營業循環基金之資本收回，非營業循環基金之資本減少。

第四類 歸公財產或其變賣所入。

第五類 不得作經常支出之贈與及遺贈所入。

第六類 其他所入。

第七類 應退還之收入。

第八類 上年度結存。

甲 歲出經常門

第一類 用人費用 分爲數綱：俸薪，津貼，餉糈，工資。

第二類 事務費用 分爲數綱：交通，給養及消耗，修繕，消費品，材料品，印刷裝釘，雜項開支，固定開支，義務支出。

第三類 非事務費用 分爲數綱：利息及虧損，卹養，補助。

第四類 公有營業虧空填補費用。

第五類 信託管理費用。

第六類 其他費用。

第七類 上年度虧空填補費用。

乙 歲出非經常門

第一類 有永久性之財產購置費用 分爲數綱：土地與建築物及其他土地改良物，設備物，投資證券，權利之收買。

第二類 設定或增加資本費用 分爲數綱：國有營業之資本設定與增加，非營業循環基金之資本設定與增加。

第三類 償還公債費用。

第四類 其他費用。

第五類 預算準備金 分爲兩綱：預備金及後備金。

第三編 預算之議定

第一章 議定預算之意義

預算編成之後，由行政首領或財政部長或總編製機關提出立法部，請求議決，是為預算必經之程序，經立法部通過之後，方成為法定預算。國家之歲入歲出，處處與國民經濟有關係，收入為取之於人民，支出為給與人民，其收支雙方之方面與數額，俱應適當。若是甲方面之支出太多，則乙方面之支出不免減少，凡此各方面支配之數，當從國家全體觀察。

歲入歲出
則決定之原

此項決定各方面收入與支出之標準，在財政學上有一原則，收入在求最小犧牲，支出在求最大效用。國家從各方得來之收入，先從限界效用最小者次第征收，則在全體看來，是成為最小犧牲，反之在支出方面，國家依需要最急而其利益又關係於人民全體者而支出，以支配各項經費數，則在全體看來，當成為最大之效用。顧此項原則，在學理上誠有其事，而在實際上支配經費時，以國家事業如此之殷繁，幾感覺處處皆有舉辦之必要，而輕重緩急之分抉，在各個人觀察常有所不同，以故在運用之時，即苦於難得確定之判

斷。

在議會制
度之下雖
於實現

預算當經人民代表議定之時，各代表人挾其客觀之事實與主觀的見解，或維護其地方之利益，或維護其職業之利益，或維護某階層人民之利益，常不免引起無窮之爭論。若是國會對於議員發生之爭論不加以節制，辯難可以任其延長，則將永無決定之期。預算之提出國會以求人民代表議定者，其目的原在能因此求得適當之判斷，豈知國會中人言厲雜，莫衷一是。

然人民代
表之議定
權不可捨

人民代表有議定預算之權，而且議定後行政部必須依照施行，不能以國會之議論紛紜莫衷一是，遂謂國會不適於議定預算。預算不經人民代表議定者，只能謂之為行政預算，而非法定預算。人民代表議定預算之權，與議定其他法律之權同一性質，不可捨棄。國會議定預算之權，既如此其重要，而議定預算之情形，又如彼其複雜，難於獲得適當之結果，故於議定預算，一方面當尊重人民代表之議定權，他方面又當設為各種方法，使能獲得完善之結果。

避免紛爭
之法

此等方法，至今為各國所採用者，或為國會將預算提案之權，完全付託於行政部，或為國會將討論預算之權，自加約束，已於第一編第五節說明，兩法相較，當以第一法為適當。蓋行政部負行政之責，其於財政計劃，必須切於實情，比之國會所能見到者，當更為透徹。假使國會力能編製一完備適當之計劃，自以由國會編製全部預算而議定之，最為合理，然此完備適當之計劃，不能期望於人言孔多之國會，無寧以此項職權，付託於行政部之為愈。國會保持此項議定權，對於行政部所提預算，從各方面加以批評，使行政部知所

警惕，遇有缺點，即行更正。如此則國會之行使其議定權者，當更為充實。

第二種方法，由國會修正後而議定之，從表面上看來，洵可謂預算之議定，完全出於國會之意志，而其結果，仍不外乎各派之妥協，是否切於實情，合乎適當，仍成疑問。各派爭論不已，仍不免於限制討論，從限制討論所獲得之修正案，既不必比原案為適當，則又何必使行政部提出之整備預算，至於支離。

我國將來
之民意機關

預算之如何議定，因各國之情形而不同，不能繩之以理論上之論斷。如英美善於運用前法，故能維持財務行政之秩序，亦且可以減少國會中之糾紛。法國國會，欲把持此議定權，每年討論預算，各議員皆可提出修正案，輒引起不已之紛爭，終至於議定者自議定，而執行者仍為執行，反失去兩者間之聯絡，是為國會修正預算難於切合實情之明證。至於我國，情形不同，我國自始即未樹立全民主義之代表制度，民國二年之國會，從全國各地方選舉代表而組織，無奈我國民權思想，在歷史上太欠培養，無何勢力，故成立不久，即遭特殊勢力解散，至今仍無代表民意之機關。將來情形之變化，亦可從既往之事實推測而出。民意民意，仍僅為政論界之幌子，即或能成立此民意機關，其本身組織既難健全，是事事屈服於特殊勢力之下，亦意料中必然之勢。民意機關既對於他種重要問題不敢堅持主張，則對於預算之議定，更無心論其好壞。故我國將來關於議定預算所引起之紛爭一層，殊不足慮，在我國今日所慮者，尚在無民意機關，尚在無實現民意機關之勢力，尚在行政部之不尊重民意機關之議定權，在民意機關爭論預算之事，尚屬遠哉遙遙之問題。故本書所述，趨重於預算之編製與財務行政兩部分，至議定一編，僅示其崖略。

最健全之
政制機構

最健全之政治制度，當以民意機關爲一切政治之策源地，但人民所選出之代表，不必能明瞭一國之政治情形，與對於各方面之運用。對內對外之一切政治措施，當由專家主持其事，凡於政治事情無經驗者，若付之當國之重任，常不免於債事，國家之安危，俱繫乎此，不可不慎。若欲使秉政者爲專家，（并非學術專家而當爲政治領袖）而其措施不離去民意，則當由民意機關選舉專家，以當國事，付以全權，民意機關與以贊助與監督，使不離去民意，如此民意之向背，可以時常有所表示，而專家治政，有此監督，益得遇事慎重，有此擁護，則政治力量益得穩固。故民意機關必須有立法權，同時又必須有監察權，凡無監察權者，即失去民意之運用。基此原理，預算之議定，是爲行政部根據於政治實情擬定計劃而編製之預算，由立法部與以核准。行政部自定之計劃，經立法部核准者，行政部負有依照實行之責，而立法部尾隨其後，加以監督，以視行政部之是否克踐諾言。行政部期於無忝職責，於是有財務管理與清理，以待立法部除於平時檢核其成績而外，又復作一次總檢查，行政部之責任，方得解除。

第二章 審議時期

預算之審
議應在施
行前完竣

立法部之議定一年度預算，當根據於是年度最近之實情，務求預算所規定者，切合於實際之需要，因之預算議定之期，當在預算年度開始日期前後數日內，最為適宜。預算之提出立法部，通常皆須在年度開始之前，至議定之期，則有在施行期前與期後兩種之不同。

以財務行政之秩序而論，先有預算之議定，而後行政方有所根據，故議定必須在預算年度開始期之前，立法部之審議預算，需有相當時日，若遇有重要案件，則期間且須延長。

試以各國情形作一比較，我預算法規定，總預算書提交立法院，日期為四月一日，須於五月三十一日以前，審議完竣，是審議期間為兩個月。

日本議會召集之期，在十二月下旬，會計法規定，總預算須於上年議會集會之前提出，而實際情形，議會於一月二十日以後開始議事，預算書遲至一月底始行送達。議會預算委員會之審查預算，限於二十一天完竣，報告議會，而議會之討論，又需若干日，在三月中可以成立。是議會之議定，有兩個月時期。

然英國常
選

美國預算法規定，預算須於國會開會之第一日，即每年十二月提出於國會，是在施行前六個月提出。英國歲出預算，於每年二月提出國會，總預算包含歲入歲出預算，於每年四月上中旬之間提出。歲入

預算即於辯論後議定，而歲出預算之審查，頗費時日，常至八月始全部通過。

各國預算，皆於施行開始期前通過，而英國在預算年度開始後五個月始能全部通過。嚴守前制者，因為維持預算之秩序，而實質上則因議會之於預算，常有所修正，非待國會修正議定之後，不能施行，故非於施行前議定不可。英國國會，尊重行政部之責任，金錢法案，必須由行政部提出，議員不得作增加經費之提議，而行政部所提出者，皆基於實際上之需要，不可減少。國會對於行政部提出之預算，既不能與以增減，議定時大都依照預算案之要求數。行政部為表明其責任起見，歲出預算一經提出國會，苟非有不得已之事故，不肯中途變更，或提追加預算。凡提出之預算，即具有法定預算之性質，行政部負有遵照執行之責，故此等提出於國會之預算，雖未經國會通過，但在行政部方面，已發生拘束力，須按照執行。則國會何時通過此等預算，不成問題。

其理由

一般論者，以為英國全部預算之通過在八月，其時預算年度已過去五個月，其未來七個月之預算，為期不遠，是此項預算，不僅為預測將來，實可謂為預測現在，故能收正確之效，誠哉其然。但其中有一點，英國視為最重要者，即為保持總准款之精神，通過之後，不得無故打破。各機關支出預算，提出國會之後，國會總希望能按照施行，不可再有所變更。然以上年十月編製之預算，至本年四月時，新事故之發生，亦意料中不可免除之事，如有不得已之支出而必提出追加預算，亦可趕於八月以前提出。有此期間，一可以免除行政部作無預算之支出，逃去國會之核准，二可以免除總准款案通過之後，又有追加預算之提出，反減損總准

款案之精神。其他各國，每於總預算通過之後，追加預算之提出，層層不已，須待至年度終了，方知一年歲出總預算數，是無以維持總預算之原則。

第三章 預算議定之程序

一般議定
程序

立法部議定預算之程序，因各國國會之組織不同，常有彼此歧異之處。以原則而論，預算之通過，必須經大會表決，但大會之討論預算，必須明瞭其詳細內容，以為討論之根據，故有事先審查之制。審查之事，可以委託於預算委員會。預算委員會之組織有兩種：有以全院議員開會討論而名曰委員會者，有另設常置委員會者。委員會以審查結果，及其意見，報告大會，或用書式，或以陳述，大會根據報告，加以考量，而後議決。

委員會制

兩種制度，各有利弊，在全院委員會制度，全院議員皆可發言，預算為立法部之重要議案，公之全院，以符全體議員皆能直接負責之旨，並可以訓練全體議員皆得財政智識，加以注意。而其弊端，則在人言廝雜，容易引起紛爭，或主張某部分利益之維護，或藉辭攻擊政府，如果運用不良，將使審查不能獲得結果。第二種制度，其弊端則恐委員會由多數黨操縱，或恐無財政經驗之人列入審查時，仍不能收得何等效力。而其優點，則在少數委員，常能作負責之審查，力求詳盡，並作成有系統之報告，大會根據此項明晰報告，亦可以提綱挈領，批評政府之財政計劃。如果委員會人選得宜，則審查時較能收效。前種制度，惟英國依其慣例，引用至今。因為英國國會之議事程序頗謹嚴，議員莫不遵守國會秩序，故無紛爭之弊。其他各國，凡議員皆可任意發言提出修正案者，勢非設置專管委員會不行。

又立法部之議定預算，有於審查之後，作一次總議定與分議定之兩種方法。一次總議定者，因為國會討論預算之時期，不能無限制之延長，恐因此妨害他項法案之討論。又因預算之編製，已有行政部負責，當比議員不明各部政務情形者為妥。若從各項目討論，則牽涉之範圍太廣，反不如從預算整體之計劃，加以批評，庶預算得以早日成立。分次議決者，將各部預算分編討論，審查之後，逐編通過，如此使每編預算都能作明晰之審查，惟需時較久，在議會有議定預算之限期者，幾無法引用。英國沿用此制，因為英國是責任內閣制，國會若無力推翻內閣，即無力變更內閣提出之預算，通常所討論者，多在政策方面，而不必拘於錢數之多少，審查時較為簡單，得以收其效而免其弊。

茲再將各國議定預算之程序述明，作為比較：

第一 我國

我國預算，經過兩重立法程序，先由中央政治會議決定概算數，再編預算書送立法院審議。在此兩機關，皆設有財政委員會。中政會之財政委員會，恆推舉財政部長兼中央委員者為主席，在立法院之財政委員會委員長，由院長指定，凡概算預算，先經委員會審查，限於十五日完竣，再由大會通過。立法院之審議，先歲出案，次歲入案，最後以全案付表決，而非分編通過。二十年度預算，即依此程序議定。二十二年度預算，只有中央政治會議通過之假預算，并未經立法院審議。

審議制度
之缺點

我國有此兩重審議機關，預算理當健全，而在事實上而有大謬不然者。立法院審議預算之權，不能超越中央政治會議決定之範圍，而中央政治會議，又係根據主計處所編不負責之概算。此時財政部長任委員會主席，固當負責，然此主席，何能加以詳密之審核。又况各部長官在坐，自作辯護，其他委員，大可袖手旁觀，何必多言與戎，故終之以不審查。即或有所審查修改，亦係表面文章。財政部長對此概算，唯一辦法，力求推諉，既非經其負責之部員作精詳之審核，欲其囫圇吞棗而負責，為財長者，決不如此之愚。

即或中央政治會議有統制全國財政之權，如歐美立憲國家之國會，而預算之編製，由財政部長負責，審查復由其負責，權力之行使，固可分而為二，而行使者仍為一人，無乃極天下之滑稽。中央政治會議所核定者，固為主計處編製之預算，但以負財政責任之當局，自任審查，審查時又無力修改，在財政部長看來，是無異捏造犯罪證據，迫其簽字畫押。

最可怪者，財政上之弊端，常有從中央政治會議發生出來者。中央政治會議，固為議決國家重大事件之最高機關，現則亦成為政治比武之場所，常以金錢事小，政治事大，無所吝惜。行政長官有作非法之支出者，只須一紙提案，毫無阻礙而通過，貪污之事，常有賴於中央政治會議之庇護，而得卸脫責任者。此種政制，何能樹立廉潔政府？長官如此，下官效尤，於是我國政治，陷於不可收拾。

英國程序

英國國會之議定預算，多有與各國不同之處，其審查預算，為全院委員會，其通過預算，又為逐編通過，通過雖似簡捷，而手續却甚周詳。

供應委員會

每年二月，政府提出軍費政費預算，國會設有供應委員會，作逐編之審查。此供應委員會(Committee of supply)以全院議員為委員，開委員會時，議長以袖掩面，悄然離位，另由委員長主席，於是議員可以放言高論，批評政府。在討論時，先由負責長言出席說明，如海軍預算由海軍總長說明，陸軍預算由陸軍總長說明，政事費則由財政部之財務次長說明，報告詳細情形之後，各黨議員，提出批評與贊助之辭。在委員會中，各議員有發言之自由權，且有核減某部分經費之提議權，但不得提議增加。而實際情形，皆經各黨推舉熟悉情形者發言，庶可作首繁之辯論，其他新入國會者，只能高坐在後面，洗耳靜聽。主要辯論經過之後，其他議員，可以發言，或質問，由負責長官答覆。其有不願口頭質問者，亦可用紙面提出質問，由負責長官紙面答覆。更提議核減某部分預算，必須提議者編成一編預算，並須政府將同編預算原案收回。但政府決不願收回原案，若同時有兩編預算存在，便成為增加預算，故私人議員有增減預算之權，而無法運用其權力，只能就其所見，盡量批評，以待政府之自動的修正。議員之批評，無論如何激昂，決不能變更政府所提之預算案。

准支補助

每編預算審查之後，決定一總數，報告大會，作成決議，即為通過。其所通過之數，僅限於須從國庫供應部分，至各機關之收入，稱為准支補助(Appropriation in aid)，則不在內。蓋各機關收入，例不歸入國

庫帳內，即非國庫之收入，將來各機關收得此數時，繳與支付署，由財政部掌管。故此等收入，只有行政上之管理，而無立法上之核准，國會所核准者，為支出淨數。至今論者，以此種例外為不當，然慣例如此，至今無改。好在英國行政管理甚嚴，各機關不能因在國會核准之外，作何不規則之收入或支出，尙無大礙。

審查期限

歲出預算，共一百五十餘編，逐編審查通過，議員在供應委員會中，又可自由發言，則所須時間，將無從限量，勢必使預算之通過稽遲，且妨礙他項法案之討論。國會議事法規定，供應事項，限於二十日完竣，以免耽誤他案，故每年只能挑取重要各編，加以辯論。每至第十八日，幾於結束辯論，至十九日急忙中將尚未審查者，決定各編總數，至二十日報告大會，完竣全部。以故每年所能提出辯論者，僅為全部預算三分之一，其餘皆為急就之章。有時因有某幾編預算，事關重要，經主管部長提議，得延長會期三日。至於確定基金項下之支出，從前已有法律為之決定，供應委員會無須加以審查，亦無須報告大會通過，蓋視為必然之支出。

籌款委員會

歲入預算之審查，則另有籌款委員會 (The Committee of ways and means)，其組織與程序，與供應委員會相同，由度支總裁負責報告。因其所報告者為一年度預算中政府籌款之政策，關係於人民之負擔，為一般所重視。而度支總裁亦聚精會神，源源本本，說明其財政政策，稱為 Financial statement。度支總裁之預算演說，先說明上年度國庫收支決算情形，有若干賸餘，撥入償債基金。次言本年度收入之預測，與本年度支出相差之數，若有賸餘，將作何用，如其不足，如何增加籌款。各種稅制稅率，如何變更，可以增收若干，以謀預算之均衡，并提出本年度之財政法規 (Finance act)，國債情形及處理辦法。最後則

說到依此財政政策，將來財政上經濟上貿易上社會上以及其他各方面將有如何之發展與希望，法規上所列各種稅率稅制之變更，自次日起即發生效力，亦有規定施行期者。

審查延遲
之原因

下議院每年自二月中旬起開始辯論預算，同時有他種議案急待辯論，故供應委員會常遭擱置。議會爲使預算之通過不致過於延遲起見，限定每星期四日爲供應委員會期，然全部歲出預算之通過，仍多延至八月，始能告竣。歲出預算總數決定之後，籌款委員會始將籌款總數報告大會，使兩方數額相等。如此決定之後，乃將決議轉送上議院，上議院之議定預算，亦經過審查報告等程序，與下議院同，最後呈請英皇公布。

預算委員
會

下議院以每年預算之在委員會及大會，僅能從政策上辯論，而內容如何，從未作詳細審查。爲救濟此項缺點起見，一九一二年乃設置一預算委員會 (Estimates committee)，有委員十五人，每年擇取主要各編，作詳細之審查，以考查各機關預算編製之原意如何，有何可以節省，有無糜費或重複，或不需要之費用。但其性質，與各國之預算委員會不同，僅備國會諮詢之用，以考查所見，報告大會，而不能修改原案，亦不能影響立法程序。惟國會有此報告之後，將來討論預算時，可以獲得確實之資料而發言，以補助泛論財政政策之缺點。

第三 法國

法國程序

法國國會之議定預算，在兩院之中，各設有財政委員會（Commission des finances），下議院有委員四十四人，上議院有委員三十六人，由全院選舉，但依各黨之議席而分配。此財政委員會又設有分委員會，以便將預算作分編之審查。每分委員會設有一報告員（Rapporteur），各以審查結果，報告於財政委員會主席。財政委員會亦設有一總報告員（Rapporteur général）及二位副報告員，將審查總結果，報告於大會。凡此委員會，皆於每年十二月兩院集會之時成立。

大會分編討論預算，每編預算之討論，分為兩部分，先大綱，次及其科目。關於大綱者，如預算之計劃，經費之增加，財務行政制度之缺點，支出之未能節省等問題。反對派議員，則肆力攻擊，溫和派加以辯護，主管部長則提出其主張，口搏舌戰，各聘雄辯。各派意見發表完竣，乃開始作科目之討論，并及其附帶法規，由報告員根據政府原案及審查會之擬定案，逐層解釋。各方面盡情討論之後，乃作表決，轉送上議院。上議院之討論預算，與下議院相同。故主管部長出席於下議院後，復須出席上議院，若其預算原案經下議院修改而艱於奉行，尚可乞巧於上議院，恢復原案。國會逐編通過，至於完竣，除審查作報告之時間外，單討論預算，常費時三數月之久。

歲入預算，不能分編，乃合全部討論，因其內容繁夥，凡各項稅制之整理變更，各項收入數額之支配，關係重要，為國會中爭論最多之處，討論之時間特長。

從前會計年度在一月一日開始，國會之審議預算，自上年一月着手，至十二月底必須通過。現在會計

年度改自四月一日開始，議會之審議亦順延三個月。國會審議預算時間如此之長，有幾項原因，其一為國會之審議極精詳，又有修正之權，議論紛紜，不免遷延時日。其二為因爭議而預算不能通過，內閣辭職，又須重新提出預算。若內閣不能在國會占大多數，即常有因預算而倒臺之危險，一年之中而倒閣數次者，常有其事。以故常有年度已經開始，而預算尚未通過，救濟之法，則由期前通過一月或數月之經費總數，使行政得以繼續進行，稱曰 *Les douzimes provisoires*。在大戰期間（一九一四——一八），政府從未提出預算，僅由國會按期通過准款，足供政府六個月或三個月之經費數，用罄時再請准款。每年度經過後，由政府將經費支出之數，報告國會。

第四 美國

美國程序

美國國會之於預算，從前國會中設有八個委員會，編製預算，彼此無聯絡，分途報告於大會。自新預算制度施行，國會審查預算之組織，乃不能隨同變更。衆議院經一九二〇年六月之決議，參議院經一九二二年三月之決議，各改設一個預算委員會，稱爲 *Committee on appropriations*。准款委員會。衆議院之准款委員會有委員三十五人，由議員推選，多數黨例占二十一，少數黨占十四人，由各黨集議，決定之後，再提出大會通過，其主席恆爲多數黨。准款委員會復分十個分委員會，分任各部預算之審查，其分配如左：

1 財政部及郵政局

6 內務部

- | | | | |
|---|----------|----|------------|
| 2 | 哥倫比亞區 | 7 | 海軍部 |
| 3 | 參謀部 | 8 | 國務司法商業勞動等部 |
| 4 | 農林部 | 9 | 立法部 |
| 5 | 總統府及各獨立局 | 10 | 預算不足 |

各分委員會中之委員，多則十人，少則五人，各部行政長官於審查時，出席分委員會，說明原案，并備詢問。各委員會錄取問答之語，並作成建議，及具體議案，由委員會主席報告於總委員會委員長，其文字之長，常至一萬五千頁。委員長以此項報告，提出於全院委員會 (Committee of the whole house) 以一人為法定數，是為初讀。各議員可以於此時作長時之辯論，有長至一小時者，全部辯論時間，原限於三小時，實際上常延至七八小時不等，發言秩序，皆事先排定。總辯論之後，入於第二讀，各議員可以對於預算之某項，任意發言，惟每人以五分鐘為限，是為五分鐘發言權 (Five minutes debate rule)，在此兩次辯論，發言人可以借題發揮，或提出修正。至二讀完結之後，三讀即為通過，轉送參議院。參議院審議之程序，與此相同。准款委員會僅有委員十八人。又全院委員會討論時，議員不得於原預算案增添新項，或增加數額，惟從前法律已有所規定，或從前有所決議，或經院中常置委會依法提議者，方得增加。

日本程序

日本議會，在貴族院與衆議院，各設有常任之預算委員會，審查預算。貴族院有委員四十五人，衆議院有委員六十三人，皆由議會選舉。議會對於預算，先開總審查會，決定審查之方針，提出各項主要問題，然後分科審查。各科以審查結果，報告委員長，復由委員長報告大會，討論通過。兩院之審查預算，各限於二十一天完竣，必要時得延長五天。

第四章 預算議定之範圍

預算以通過為原則

議會之討論預算案，與他種法案相同，可以盡量批評，修正，或否決，或通過，一任議會表決。惟預算案有二點與他種法案不同者：（一）即他種法案若不能通過，可以緩辦或取消，預算案若不通過，而政府之財務行政，不可一日中斷或停頓，雖不通過，仍須照常施行，所以議會對於預算案務必及期與以通過，以免阻礙行政之進行，在此限度以內，自可以批評修正。（二）收入與支出預算，其中固有應與應革者，不妨提出，特別加以討論，至平常收支之數，只有數額多寡之爭，但不能全部不要，所以在審查時，可以力求詳盡，殊不必引起政爭。本來預算雖係列載收入支出之數額，實可以從數額以稽查行政，很容易從中覓出指摘之點。各國議會，皆有黨派，若是為黨爭，而藉預算上極微細部分，作為政爭之資料，殊可不必。議會中所爭論者，當在政策之決定，至若預算上之支節問題，可以交付委員會審查，或為尊重行政部責任起見，而予以通過。預算議決之範圍，在議會本有通過或否決之權，然在政治上軌道之國，常不願以預算為政爭之具，而使其不成立，若欲推翻敵黨之執政，不妨於預算成立後，借用他種題目。由此看來，議會對於預算案當於與以通過之範圍內，求解決之法。

議會之議決預算，是包含收入支出之全部，以達其事前監督之目的。然預算書中所列款項節目，極為

繁賾，若欲全部預算逐項審查清楚而後通過，雖以全院之人力與時間，從事於此種工作，亦恐不能完成，即或能完成，而擱置他種法案之討論，殊為不智。故在議決之前，可以討論財政政策，可依經費之性質，加以程度不同之審查，庶費力少而收效大。

歲出議定
之範圍

經費可分為兩種，一為有固定性者，一為年年有變動者。有固定性之經費，或係從前法律已經規定，或係經常費，如果不變更法律與制度，所需費用，年年相同，可以比較上年度預算及決算之總額，有無增減，即可明瞭，殊不必枉費審查與通過之手續。其他年年有變動者，則非詳細審查不可。

有固定性之經費，如（一）憲法上規定之各項經費，（二）政府負有契約上之義務必須支出之經費，如公債之償還，（三）繼續事業經費，（四）特種建設事業費。其他行政費軍備費數額，年年有增減者，審查時亦可依經費之性質，加以區別。凡帶有經常性質者，如果數額不變，更自無容審查。至臨時費部分，則非詳細審查不可。惟軍備費一項，數額常大，方面又多，糜費之處，事所必有，議會本應加以詳細審查，願以關係軍事機密，即審查亦無法徹底，故各國多有從軍費總額求限制者。

歲入議定
之範圍

歲出預算議決之範圍，雖係包括全部預算而言，任何支出，皆須經議會審查而後通過，實際上可分為兩部。其有確定性者，成為長期間之預算，每年審查議決者，不過是限於有變更伸縮性之部分。

歲入預算，亦必經立法院通過。各種收入之中，有永久與暫時兩種性質。屬於永久性者，自不必年年通過，而屬暫時性質者，例如各種賦稅，稅率之變更，新興賦稅及徵收方法之變更，都必須通過後方能執行。國

家所需經費，年年不同，歲入之數，以適合歲出爲度，不可超過或不足，因之各種稅率之變更，在事實上爲不可少。中國田賦賦率，數百年來不變，除因災歉減免而外，國家無須另行規定。其他各種消費稅，現在完全由財政部決斷，以法理而論，未經立法程序者，不能有效，然我國財政事項未經立法程序者甚多，已成司空見慣。英國歲入，凡一年所征各稅有須變更者，則規定之於每年財政法中，由籌款委員會審查，報告大會通過，其他不變更者，仍依從前法律辦理。美國則對於海關稅及內國稅率年有變更，其他如郵費，噸稅，官業之出賣等，皆以法令公布，而不在預算中討論。法國不然，憲法上規定，任何收入，每年必須提出議會通過，而後政府始能徵收。此種規定，爲當時立法者誤解英國憲法規定之意義，以爲一切收入，皆須經議會通過，方爲有效。例如關稅稅率，本有永久性質，在未修改以前，年年遵照徵收，而主管長官，亦必將稅率表送達議會通過，否則議會可以提出質問。此種憲法上之規定，看來毫無意義，而法國人認爲並無弊害，仍然保存，不僅保存，而且非依法實行不可，更可以顯出法國人遵守法律之誠意與精神。

預算法之
規定

我預算法中規定立法院審議預算之範圍，在歲出預算，以歲定經費及擬設定之繼續經費爲限。對於原有繼續經費及恆久經費，非依法律不得變更或加以廢止。各項經費之審議，至第三級機關單位歲出各綱爲止。每第一第三級機關單位，應按基金分經常與非經常各爲一子案。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爲一子案，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。

歲入案之審議，以擬變更或設定之收入為限，審議時，以每一種收入為一子案，並應按收入之來源，決定左列各款：

- 一 為稅收，特賦，課捐，或規費時，其征收率。
 - 二 為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 為信託管理所入時，其條件。
 - 四 為無永久性之財產變賣所入時，其限制。
 - 五 為協助所入，或長期借除所入時，其數額。
 - 六 為有永久性之財產變賣所入，收同或減少資本所入時，其種類及數量。
 - 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，以歲入案全案付表決。（第四十五，四十六條。）

第五章 准款程序

准款程序
之重要

立法部通過預算爲一事，而准許行政部從國庫動用資金，當又爲一事。預算通過之後，必須立法部准許行政部依照預算通過之數額，從國庫撥用，行政部方能領款。否則預算雖通過，而行政部仍無領款之權，亦無從執行預算。

在各國國庫由行政部掌管者，則國庫之出納，不必經立法部核准，行政部有自由動用之權。大多數國家，如我國、日本等，只要立法部通過預算，行政部遵照執行。至動用國庫金爲行政部固有之權力，不必經立法部准可。而在英國，國庫由國會掌管，爲須有准款一層手續。

英國之准
款案

英國歲入預算通過之後，隨即通過一財政法案 (Annual finance bill)，以完備征收各項賦稅之效力。於歲出預算通過之後，又須通過一准款案 (The appropriation act)，決定於是年度從國庫 (Out of the consolidated fund) 共撥款若干與政府，其數額與歲出總數相一致。政務費各編并列舉數額，以限制各編間之流用。在此案通過時，國會議員又有一辯論財務行政之機會。

預算全部之通過在八月，此准款法，因國會誠恐政府於通過後太有撥款之自由，常遲至十月始通過。爲使政府於年度開始時能依法動用國款起見，每於三月尾，由供應委員會提出一掛帳案 (Vote on

掛帳案 (account) 通過於大會，暫准預算若干。再由籌款委員會提出一撥款案 (The consolidated fund act)

撥款案

暫准從國庫撥款若干與政府。此筆整數，約等於三五個月之經費，有此決議，政府方有動用國款之權，但有一定限數。若是撥款案中規定之數將用罄，而准款法尚未通過，於是再請國會通過數個月經費數之掛帳案及撥款案。將來通過之准款案，仍包括此等撥款數在內。有此撥款決議之後，財政部再依行政手續，請求提款。

信用案

假使國家遇有非常變故，如戰爭之類，支用浩繁，而又緊迫，不能編成預算，亦不能依照平時手續請款，於是信用案 (vote on credit) 之制。由政府向國會提議一筆整數之預算，僅規定其大體上之用途，并無細目，經供應委員會審查，報告大會通過，隨由籌款委員會提出撥款案，報告大會通過。無論需要如何緊急，而程序必須履行。每至撥款數用罄，由政府報告細帳，并再行請款。大戰時，軍費之供應，即依此項程序准款。

其效用

此等手續，固極麻煩，但國會可以斟酌當時財政情形，如有緊縮之必要，可以核減數額，是於預算作事前監督之外，在准款時又隨時加以監督。行政各部受此限制，亦可以減少浪費。在一年一次准款者，即難免行政部於前半年則任意濫用，及至後半年，發現預算不夠，不免於追加預算之提出。

第六章 兩院之議定權

兩院問題

在一院制度之下，一院有決定預算案之最後權，故於議決權，不發生問題。若是在兩院制度之下，例如法國美國有上下兩議院，英國有貴族院衆議院，我國從前有參衆兩院，則預算決定權，難免不發生以下幾個問題：

- 一 預算之先議權，究屬於上院，抑屬於下院。
- 二 上下兩院之議定權，究有無差別。

兩種解決

第一個問題預算之先議權，各國都屬於下院，因國家之財政，與國民生計相關，從豐從儉，須適合國民經濟情形，故應由人民選舉出來之代表議決。第二個問題，據各國制度，有二種解決法：其一，如美、法、日等國，下議院通過之預算，轉送上院，上院對於下院之決定，有不同意時，可以修正，退回下院，徵求同意。如下院同意，即為通過。如下院不同意，則由兩院各派同等人數之代表開兩院協議會，折衷雙方意見，成立預算案。如其兩院意見仍然齟齬，則預算作為不成立，另由行政部重編。

(一)兩院協議

(二)上院無否決權

其二 如英國制度，預算議決之權，完全操於下議院，上議院之議決權，受憲法之限制。從前英國上院有修正預算之權，兩院意見，常能一致，不發生何等問題。一九〇九年，自由黨內閣舉辦各種新稅，如所得稅

之差別課稅，遺承稅之改進，土地稅改爲土地增值稅，中產階級以上的人們，尤其是一般貴族，負擔增重。此次財政法案在下議院提出，因爲自由黨占大多數，照政府提案通過，而被上議院退回，認爲此次預算，兩院意見衝突，非經國民重下判斷，則上院不能贊同，成立決議。其時內閣總理爲愛斯基士 (Aequith)，又在下議院通過一個決議，謂：上院否決政府之財政計劃案，爲破壞憲法，侵犯下議院之權利，遂自動解散國會，從新選舉，以徵求人民意見以爲決。選舉兩次之結果，自由黨仍然勝利。一九一一年，政府遂向下議院提出一個議案，限制上議院之議決權。(一)「凡金錢法案，在下議院通過者，最遲須於下院閉會期一個月之前，送達上議院，若上議院於收到後一月之內而未通過，又未修正者，則無論上議院議決與否，除遇下議院發生反對以外，此項法案，即進呈英皇裁可，作爲國會之法案。」(二)何者爲金錢法案，由下議院議長決定，如賦稅之規定，徵收，廢止，免除，變更，撥款之支付，經費之支配，國庫之支出，收納，保管，監督，公債之發行與償還等，皆屬之。自此之後，英國上議院之預算議決權，乃受限制，凡關於金錢法案，上議院沒有否決之權，俱由下議院作最後決定。

其他各國，如比利時，奧國，西班牙，丹麥，德國皆效法國，下議院於預算有先決權，而上議院之議決權，受憲法上之限制。惟法國在憲法上無明確規定，按之慣例預算先經下議院議決，再轉送上議院議決，兩院同有修正之權。好在法國人富於調和精神，上下兩院彼此不敢侵越權力。

第七章 預算之成立與不成立

預算不成
立之原因

預算案由立法部通過之後，經一國元首公布，從會計年度開始之日，發生效力，是為預算案之成立。但預算亦有到會計年度開始時尙未成立者，預算之未能成立，不外下列幾種情形：

一 立法部不存在 如立法部因故解散，無從行使其職權，自無從成立預算，又如在專制政體之國，無人民代表所組織之立法部，更是沒有預算，縱有預算，乃係行政部所編製者，并未經人民代表允許，只是一種假預算。

二 立法院沒有討論預算 如立法部在會計年度開始時，始召集開會，所有時間，皆用在討論他種重要法案，無暇討論預算。

三 討論而沒有議決 此種情形，有由於（1）議會中對於預算發生爭執，到期不能議決，（2）上下兩院協議不成，（3）同遭兩院否決，（4）討論尙未終了而議會突遭解散。

救濟方法

預算若不成立，在專制國家，認為無足輕重，但在憲政國家，認之為國家之重大問題，凡收入支出，都失去法律上之根據，行政官吏，將無從遵守，因之又須有救濟之法如下：

一 通過信用准款 議會若是不及成立預算，可以酌量何時可以通過，對於通過前之期間所需之

經費數額，通過一信用准款案，待預算成立後，在預算經費中扣除。

二 動用準備金 惟此項基金，為數究少，只在短期間可以救濟。

三 照前年度通過之預算施行 比較有效之方法，還是此法。

我預算法
之規定

我國預算法之規定，原以立法院係常置機關，無上述第一第二兩項預算不成立之理由存在，惟於審議預算有一子案或數子案不能通過，致總預算不能依期審議完竣之事。第四十八條之規定，遇有此等事情，立法院應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。

此項假預算，經國民政府公布後，與法定預算有同等之效力，其有效期間，至法定預算公布日之月終為止，以後遵照法定預算執行。

第四編 財務行政

第一章 財務行政之職權

預算經人民代表議定，并經公布之後，行政部遵照執行，至決算報告完成爲止，是爲預算之執行。行政機關按照預算規定之歲入歲出，執行收入與支出，因謂爲財務行政。財務行政包含之方面甚多，本編逐層加以討論。

財務行政
權之特質

政府財務行政之權，當爲人民代表機關所授與，與一般行政權之授與相同，然財務行政權有其特質存在，不可不察。其一，在各國政治史上，柄行政權者，任意向人民需索，無所限制，其窮無力者，受壓較甚，人民全體生活，皆感困苦，經人民不斷之奮鬥，方獲得財政之管制權，前於緒論中說明。此項財政管制權之得來，既不容易，故彌可寶貴，牢牢把住，不使重復失去。

其二，各種收入與支出，無一不與國民經濟生活，息息相關，又爲全國一切行政之所由繫，從財政所加之統制，可以及於全般。故每年度議定歲入歲出預算一次，以限制行政活動之範圍，人民欲考察政府行政

之成績與國家財政對於個人關係者，俱可從預算及決算中求得。近代國家，在以財務行政權授與政府之際，即爲之作周密之規定，使毋逾越範圍，政府之行使此項權力，亦當隨時體驗立法者之意志，負責執行。

其三，現在國家之職分，共認爲必須推廣範圍，許多關係於公共生活之事業，從前視爲可以任私人自由經營者，現在皆認爲有由國家辦理之必要，至規模宏大之事業，非私人經濟能力所舉辦者，皆須由國家辦理。又現在之國民經濟生活，以國家爲單位，內對國民，外對他國，皆須由國家施以統制，以謀國家經濟之發展。國家如何以財政力量，運用全國國民之經濟能力，以發展國家經濟，是爲今日立國之極大問題。財務行政既如此重要，則當授與權力之際，即隨時考察國家財政之膨脹，有無違背此項目的之處，并其成績如何。

財務行政之職責，既如此重要，如何能使政府勝任而有效，則當嚴守兩個原則，其一爲充實財務行政之力量，其二爲節用財務行政之力量。

其一爲充實力量

四 財務行政之職分有

何爲充實財務行政之力量？此問題之答覆，須先明瞭財務之內容，財務行政可分爲四項職分如左：

第一 計劃財政 計劃財政之事，大部分皆用在編製預算之時，謀歲計與現計之適合。所有財政計劃，當根據於政府之行政方針制定。行政方針乃行政部與立法部合同決定，由行政部按照國情之需要，擬定計劃，經立法部審查後，予以許可施行。或由立法部制定計劃後，責成行政部遵照執行。凡此由行政部或立法部立定之財政計劃，皆爲根據於國家總制之原理，適應國情之需要而制定。在施行之時，若因事態變

化，仍當有伸縮之餘地，故一年規定一次，其目的即在期能適應現情，在一年度之短期間內，可以貫徹而無缺。即或遇有緊急變故發生，財政政策有變更之必要，所變更者，亦必根據於一定之政策。如戰爭發生，軍費之需要加大，則各種經費，凡與戰爭無關係者，停止其一部，移作戰費。又如國內發生災難，國民生產力減損，收入減少，而補濟人民之經費加多，欲謀收支之新適合，於是須謀新的稅收，或發行公債。

第二 經理財政 經理財政，為徵收賦稅及各種收入，發行公債，管理國庫，發放經費，及舉辦與財政有關係之事業，如造幣，印刷，其公建築之類。

第三 管理財政 為對於徵收機關，考核其是否確實，各機關支出，是否合於預算之規定。還須斟酌實情，考核各項支出之行政效能如何，有無可以節減之餘地，遇有變更預算規定之事，須考察在行政效能上有無必要，是否可以增加效能。此項管理，為行政部在經理時應負之職責，以免除經理財政時之過失，與監察機關之監察權性質不同。蓋後者為一種治權之行使，而財政管理，為行政部期無負於職責，自己應有之設施。我國普通所稱之稽核，僅為行政管理之一端。

第四 清理財政 為年度終了結算一年度各項收支賬目，以便送審計部審核之後，轉達監察機關，解除施行之責任。

不可分割之理

此四項職分，有不可分割之關係，若缺其一項，或有頭無尾，或有尾無頭，則全部財務行政之效力，不能發生，即其存在部分之職權，亦不能運用靈活。財政部為經理財政之機關，常同時以計劃管理清理三項職

分，俱責其負責執行，財政部之行政能力加大，是謂充實財務行政之力量。茲將此四項職分不可分離之理，加以註釋。

計劃與經理之關係

一 計劃財政，有不可與經理財政相分離之關係，財政計劃，貴在實行，然是否能見諸實行，當視此項計劃是否依據實情而製定。此實際情形，如各種收入之預測，每年所能供應經費之限度，與夫各機關所能節用之情形，惟財政部知之較審，從經理財政上所定之財政計劃，方為確實。反之經理財政者，不可不有計劃。計劃云者，為經理財政之矩範，為策動財政之目標，無計劃而經理財政，是猶航海之無指南針，隨風飄蕩，危險實大。兩項職分，若由兩機關分負其責，其勢必成為你編你的預算，我管我的財政，你定你的計劃，我作我的計劃，你不對我負責，我不對你負責，兩無關係。預算上所規定之計劃，不與財務行政之實情相適應，則預算不能實行，財政秩序，亦必紊亂。若是財政計劃由財政部負責，預算由財政部編製，方能成為負責之預算。財政部負籌款之責，增稅舉債，皆不免受人民之怨尤，此中痛苦，惟財政部知之，非其他支出機關所能代為分憂。財政部處此情勢之下，在應允各機關預算時，自非慎重加以考核不可，應允之後，自非依數供應不可，庶於預算施行時，少有罣礙。即或財政部在歲入方面，有加稅或舉債之必要，亦可以各種經費不能再減之理由，宣示出來，以增進人民對於財政當局之信任，共同解決財政之困難。

管理與經理之關係

二 管理財政亦與經理財政有不可分離之關係。財政之監督，有自力管理與他力監督之別，預算監督於事前，審計監督於事後，皆為他力監督，其效皆為有限。假使財務行政有違反預算規定之處，或依照預

算施行而有糜費之處，審計部不明瞭各機關之實際情形，則無從作充分之監督，因之從財務行政上隨時依照實際情形所加之管理，極爲重要。現在各機關之收入與支出，由各機關分別管理，在管理上鬆緊之程度，各不一致，對於支出，則任其增多。爲減少各機關之浪費與增加效能計，是不能不有一中樞管理制度。

財政之管理，必須與經理同時並行，各機關有依照預算規定決定支出之權，財政部於決定支出時，施以管理，於是各部派會計之制；於償付款項時，復加以管理，於是有統一支付之制，此兩項制度之實施，必爲財政部，非待其審核，不予發款。此時所加之管理，最爲有效，若是兩者分開，則統一會計，僅能虛有其表。如我國由主計處統一各機關會計，由處派駐會計長，各機關會計長對於主計處負責，然主計處不負供應經費之責，則此項會計長之審核支出，又何必爲財政部節省供應費，而開罪於本機關之同事。在各機關自任支付制者，各機關決定支出之後，即可支付，只要數額不錯，自然不顧其他情形。卽或能統一支付，支付機關亦唯憑各機關之付款通知書發款，無從查明其內容，是統一支付之效力，亦不免因之減損。總而言之，經理財政而無管理之責者，則經理上不能整飭，管理財政而不從經理上着手者，其管理必難負責。

然各機關常有不願受財政部管理之情形存在，誠恐財政部把持各部之支出，遂謂其有違反治權分立之原則。若是治權可以分立，則各機關可以不守立法院通過之法律，不用考試院考選之人才，不用市政府之電力水力，一概非自訂自備不可，其支解國家總體之組織，不待煩言而解。至其他不合於理之處，留在第七節再論。

清理與他
三項職分
之關係

三 清理財政之與其他三項職分，亦不可分離。財政之清理，當以原來編製預算之計劃，及經理時所獲之實際經驗，管理時所考查之實在情形等，作為根據，方能作有效之清理，且可使清理行政，增加效能。否則清理時失去各種根據，則所清理，僅為數字之彙算，而不能從實質上清理。（參考十四節以下各節）

此四項職分不可分離之理由，已如所述，故當以此四者，同規定於財政部職權範圍之內，以充實其力量。然財政部之職務，如此般繁，是否有力量而面顧到，亦成問題。因此又須財政部節用其力量，以收全效。

其二為節
用力量

所謂節用力量云者，在增進財務行政之效能，而效能之增進，有賴於二事，其一為制度之關係，其二為人事之關係。

制度之關
係

一 以財務行政制度而論，欲使其健全敏活，必須具備四個要件：

- 1 財務行政組織之統一，與責任之貫注。
- 2 各項職務之分割，必須合理化，簡單化，整齊化，敏捷化，專責化。
- 3 嚴守預算及各項財政法規之規定。
- 4 各部分須有適當之管理機構，不重複而又易發生效力。

與人事之
關係

二 在人事之關係，必須服其務者，忠於其事，苟人人能以忠誠廉節自矢，以增進財務行政效能為信條，則制度上扞格不合之處，亦容易改進。否則即有良好之制度，假使運用不善，則全盤皆虛。然欲使制度之運用咸宜，亦須執其事者，瞭然於制度之作用。本書對於財務行政制度之討論，嘵嘵不已者，意即在此。

現在各國
財政部之
通弊

財政部之
合理的組
織

現在消磨財政部精力最多之處，則為經理收入。財政部負籌款之責，供應各機關之經費，使無缺乏，而財政部之見重於世，即因其手筭此項財權。若欲財政部成為治理財政之總機關，則當使財政部之組織，够供履行此四項職分之用，而將徵收機關，摒之於財政部本部之外，隸屬於財政部，使其稍得獨立，不以征收機關為財政部長荷包中物。征收機關若能獨立自治，則向人民征收之稅款，可以向人民公開，是可以減少各方面對於財政部之疑忌。財政部從上加以指揮管理，與管理全國各機關之支出相同。如此財政部左手管理支出，右手管理收入，全國財政，方可作適當之統制，比之兩手緊抱征收機關者，其效能當大不相同。為使財政部能充分行使上述四項職權，則財政部本部，只須設置財務司，經營司，清理司三司，即可够處理財政全部事項，職務之分配擬如左：

一 理財司主管關於一般財政與國民經濟事項：

1 編製預算

2 釐訂稅制及各種收入制度 交各征收機關執行

3 管理金融貨幣銀行匯兌 交中央銀行造幣廠執行

4 國債 交中央銀行及國債基金保管委員會執行

5 各種基金與官產官業 分交與有關係之機關辦理

6 國際經濟財政關係 與外交殖民實業各部辦理

7 財政部總務

二 經營司主管對於各機關收入與支出事項：

1 國庫往來

與中央銀行之關係

2 發放經費

與審計部支付署之關係

3 考核各機關支出

與各機關會計之關係

4 監督地方財政

與各省財政廳之關係

5 行政效能之研究

與各機關會計之關係

三 清理司主管各機關會計報告與人事事項：

1 會計

與各機關之關係

2 人事

各機關公務員之任用與薪俸之規定

3 機關組織

4 決算報告

5 國富調查與統計

6 出版

三司職務之分配，各因其有關聯之關係。至於計劃財政之事，則由財政部長及次長主其事。財政事項，

牽涉各方面，然不難化繁爲簡，有此三司，即可够用。實則司長處於計劃管理之地位，其他細密工作，俱可由科長科員辦理，遇有重要事項，又有次長處理，大事則由部長主持。若是每項職務設置一司，勢必設十餘司，失去財務行政上之連絡，而有牽扯不靈之苦。

財政部之外，又須有幾個經營財政事業之機關，受財政部指揮者，如左：

- 一 間接稅局
- 二 直接稅局
- 三 支付署
- 四 造幣廠
- 五 中央銀行之代理國庫部分
- 六 印刷局
- 七 國債基金保管委員會

各國各有其實際情形，此項組織，不必儘能適用，有時因特殊事項，非有人專管不可者，然究其大體，欲使財政部成爲統制全國財政之機關，則充實財政部之力量，與節用其力量之兩項原則，實有嚴守之必要。

第二章 各國財政部之機構與職權

各國財政部之職權，各有所不同，其成功之程度，因之以異。茲說明各國財政部之現狀，以資比較。

第一節 我國財政部

財政部長
之職權

我國財政部，隸屬於行政院，與其他各部，立於平等地位，對於各院各部之財務行政，無干預之權，其行政權不得超過財政部管轄範圍之外。然以財政為一切行政之命脈，事事又非有財政部長預聞不可，乃以之兼任行政院副院長，又以中央委員之資格，任中央政治會議之財政委員會主席，故其政治上之權力甚大。財政部長有政治權而無財務行政權，其對於各院各部，只能運用政治權力，從經費總數上限制支出，亦可以補救其行政權之所不及。然不能作細密之考核與管理，難於獲得切實之效果，縱有管制，亦屬空洞。機關財政之決定權，俱憑藉政治勢力之比武，在長官有勢力者，支出極為寬裕，其無勢力者，若非藉付於他項勢力之下，即難得經費之發放。以此各機關事業之發展，不純基於事業輕重緩急之性質，而長官勢力，反為先決條件。此種情事之釀成，原因非一，各方面潛伏勢力如此之大，事權乃無法集中，此其主因。財政部長手筭國庫財寶，各方面對之有不勝羨慕而又嫉妬之概，遂不顧事理之需要，但從組織地位上限制財政部

財政部之組織

之行政權，毋使逾越範圍，索款之時，再以勢力去鬪爭，較爲得計。馴致財政部長對於財政，無法負責。而財政部亦不願居理財之虛名，反樂得經理財政之實用。以此全部財政，陷於紛亂，大小官吏，可以恣肆自爲。

財政部之組織，在部長之下，設有政務次長及常務次長，又有參事四人，秘書八人至十二人，分別處理部務。至於各方面之財政事項，則由三署六司分掌如左：

- 一 關務署主管關務關稅。
- 二 鹽務署主管鹽務鹽稅。
- 三 稅務署主管統稅，印花稅，煙酒稅，礦稅，之征收。
- 四 總務司。
- 五 賦稅司掌理稅制之擬訂，整理，調查等事，及官產沙田之管理。
- 六 公債司掌理國債之發行，償還，登記，及證券交易之取締。
- 七 國庫司掌理國資之運用，出納，稽核，登記，及各種基金之保管。
- 八 錢幣司掌理幣制之整理，調查，貨幣金銀之出入，銀行造幣廠之監督。
- 九 會計司掌理財政部對各機關往來之會計。

從前會計司掌理預算決算事項，自主計處成立之後，劃主計處辦理，會計司職務之範圍，因之縮小。其他各司職務仍舊。

第二節 英國財政部

英國財政
委員會

英國古制，認財政非常重要，一設有財政委員會 (Treasury board)，由一位正財政大公，至三位副財政大公 (one First Lord and three Junior Lords of the treasury) 組織，正財政大公通常兼任首相，此項委員會至今存在，但非遇有特別事情，很少聚會。(自一八二七年以後從未開會) 財政委員會有其官而無其職，大公之薪俸，比其他官吏為高，即首相亦不領首相之官俸，而拿大公之官俸。現在看來，此種有名無實之委員會，何以還是保存，虛耗國帑，而在英國，確有其用途。首相以正大公之資格，參加關於財政之意見，而且有許多重大政策，莫不與錢有關係，都由他決定。其他三位大公，通常以黨中前輩或有身望者擔任斯職，他們可以他種資格，對於內閣之財政會議，參加意見，而不用大公名義，以尊重內閣之責任。此種官職，與日本樞密會議略同，惟日本之元老，是終身職，而且是參預一切重大國政，在英國僅限於財政而已。

財政部員
官

在財政委員會之外，實際上負治理財政之責者，為度支總裁 (Chancellor of exchequer)，為大公之一，其下有一位財務秘書，即政務次長 (Financial secretary to the treasury)，亦須由議員中選任，為閣員之一，可以出席國會，是為度支總裁之最高助理，以應付國會及各部發生之問題。有一位常務秘書，即常務次長 (Permanent secretary)，為綜理部務之最高長官，不與內閣之更迭同進退。此外又有

一位財政部之國會秘書 (Parliamentary secretary) 爲國會中財政部之名譽祕書，地位雖高，却於財政上不做何事。合此八人，撐拄財政部臺面，由此可知英國財政部之組織，比他部之勢力，遠爲優越，可以挾持各部，不得糜費民財。關於一切財務行政，俱由度支總裁全權處理，如遇有困難發生，則八人皆可以出來應戰。但是從來財政事項，皆由度支總裁獨自出馬，其餘人們，非遇特殊情形，不出來說話，以尊重度支總裁之責任。

度支總裁
之職權

英國之度支總裁，猶如他國之財政部長，但在英國行政上所處之地位很高，平常以黨中第二位首領擔任斯職，而且是黨魁之第一候補人，其地位既如此之優崇，凡財政計劃，都由他一手決定。凡各部所列預算，稍涉糜費者，即與以裁減，各部部长，亦當容忍。收入方面，如課稅之範圍，與稅率之類，亦由其決定。其他國會議員，乃至人民，皆以爲經度支總裁決定者，決不至有何錯誤，與以信任與擁護。每年四月，度支總裁在國會籌款委員會發表其預算計劃，宣布各稅稅率，及收入支出之數額，全國人民，皆嚮候一種好的消息報來，即此可以表現英國人民擁護財長之精神。英國從來以財政制度之完整，爲立國最大要素之一，可以在各國稱雄長，度支總裁所負之責，無異統率全國經濟力，捍衛國家，對於全國行政人員與人民，發號施令，故全國財政行動，能夠統一意志。

英國財政部職權，皆國會所授與，其權力雖強，要不能脫離國會通過之法律與預算，即其他法律規定之所不及，預算在執行時之須有變更，亦須依照國會之意志而行。因其能奉行國法，體貼國會之意志，國會

乃授以全權，以專責成，夫然後可以運用此權力，對於各部財務行政，加以嚴密之管理。各部不敢違反國會之意志，乃不能不尊重財政部之職權，遇有臨時之措施，須先商得財政部之核准，苟財政部加以否決，各部亦不敢違抗。財政部對於各部之管理，無不曰奉行國家法令，在法律預算規定之範圍內，除臨時由財政部通知不可支出者之外，各部仍不失其財務行政之自由權，財政部能保持此權力界限，故各部亦不能加以非難。英國以前述四項職權，俱付託於財政部，而財政部之主要職務，乃在對於各收入支出機關之管理。吾故稱英國財政部長官，曰度支總裁，較為適當；亦所以表彰英國度支總裁之職權，有與他國財政部長不同之處。

財政部所
受之監督

國會授與度支總裁之權力若是之大，並非授與之後，不問下落。國會一方面授以權力，他方面又設立一庫管審計長，從旁加以監督。財政部之領款，須經其核准，財政部對於各機關之支出，須按期送遞報告，庫管審計長依此定期報告，及在各機關之實地調查，而報告於國會。財政有不盡職之處，國會可加以申責。此項制度之運用，當述之於本編第六章及第五編第二章中。因國會查詢之嚴，財政部乃不敢不奉命努力以自效。然反轉來看，各國莫不有國會，亦莫不有審計院，亦莫不有最高之監察機關，且亦有行政法院，官吏懲戒委員會等制度，而財務行政反不能清明整飭者，則是政治制度之不良，權力不能貫注，有以釀成。惟獨英國度支總裁，因其能奉行國會意志，然後能管理全國財務行政，因其能管理全國財務行政，然後能奉行國會意志，然則英國財政制度有良好之成績者，仍然是由於度支總裁之能負起責任。

英國財政部之職權，一部分是規定於法律，一部分是從實行皇室之行政權而來。關於財務行政制度之主要法規，爲一八六六年之國庫審計部法，設立庫管審計長，然財政部之職權，一併規定在內。其後一九二一年又加以修正，而推廣庫管審計長監督之範圍，不儘限於支出，即其他各種收入與物品之會計，均須有審核，報告國會，財政部管理之範圍，亦隨同推廣。依此等法律之規定：

- 一 各機關之會計，皆由財政部任用，稽核各機關之支出，是否符合預算，以所稽核之會計，報告於審計長。（第二十二條）
- 二 庫管審計院之書記官事務官，皆由財政部任用，對於庫管審計長負責，黜陟之權，全在庫管審計長。（第八條）
- 三 准款會計以外之其他帳項，如各征收機關，郵政局，等國家收入之帳項，會計主任之帳項，乃至凡屬財政部應行報告國會之帳項，皆由財政部派員稽核。（第三十四條）
- 四 決定各項支出預算應引入何機關。（第二十二條）
- 五 規定簿記格式及會計制度。（第二十三條修正法第九條）
- 六 決定各銀行所存國款之公帳，（第十八條）並請庫管審計長審計此等帳項。（修正法第三十三條）
- 七 財政有權請庫管審計長審計准款帳中之各項支出，曾否獲得財政部之准許，其未經財政部准

許而支出者，審計長須報告於國會。（條正法第一條）

除此等管理支出行政而外，財政部尚有以下幾項職權：

- 一 財政部有管理、征收之全權，凡內地稅局及關統稅局之征收人員，征收會計，征收方法，征收時期，征收款項之保管之類，皆由財政部規定，而由庫管審計長審計。（第十條）
- 二 財政部決定各種行政規費之征收方法，或以現金，或以印花，（行政規費法第二條）并指定此等收入之處置辦法。
- 三 郵政局收入，除撥付其行政費而外，歸於國庫者，由財政部管理。
- 四 森林官產收入，由財政部決定處理辦法。
- 五 造幣廠由財部管理，度支總裁爲其長官，另設有副廠長，凡倫敦之皇家造幣廠，及 Sydney, Melbourne, Perth, Ottawa, Pretoria 等地之造幣廠皆屬之。
- 六 國債委員會亦屬於財政部。關於國債之發行，償還，調換等事，由英蘭銀行處理，其他各機關之各種基金，須買賣國債者，皆由委員會經理。
- 七 工務局及官書局，由財政部管理。
- 八 支付署爲財政部之發款機關。
- 九 參謀部及海軍部之費用，或關於專門智識，或關於軍事機密，方面甚多，範圍又廣，財政部無從作

財政部之組織

嚴密之管理，於是由兩部各設有財政次官，主管各該部及其附屬機關之財務行政。兩部預算總數，須先獲得度支總裁之准許，并須以其預算送於財政部，故與財政部有密切之關係。

財政部內之組織，為適合於履行上述各項職務，在常務次長之下，設三司 (Department)，各設一司長，名曰 Controller。其下再分設各科 (Division)，科之設置，常因財政事務之變動，而有增設，或減廢，或歸併之事，職務之分配如左：

一 財務司 (Finance department) 主管歲入，國債，編製預算，擬定金錢法案，確定基金，外國及屬地之財政關係，銀行，金融，及外國匯兌問題，財務行政，審計，會計等事項。

二 供應事務司 (Supply service department) 主管公共支出事項。

三 人事司 (Establishments department) 主管各機關人員之任用，升調，薪俸，機關之組織，撫卹金，養老金，傷害殘廢等事宜。

一九二七年八月，又將財務司與供應事務司合併，稱為財務與供應事務司 (Department of finance and supply service)，但分科如故。此外又設有三股。

一 會計股 (Accounts branch) 有會計員十七人，主辦各種會計，及對於國會及庫管審計長之報告。

二 文書股 (Clerk branch) 有股長一人，他種人員如登記員，打字員，速記員，有百餘人，辦理全部

文件通告之類。

三 事務股 (Office Keeper) 由事務長統率全部工役，并考查其勤績。

第三節 美國財政部

美國財政部之職權

美國財政部之職權與英國不同，管理之事務甚多，而對於各機關無管理支出之權。財政部全聽命於國會，對於財政計劃，無創制之權，即或有不便不良之處，亦惟聽之任之，不求改革，是為無責任所造成之必然的結果。其主管之職務，除征收行政而外，尚有許多非財政事項，亦由財政部辦理，故財政部之組織，極形紊雜。財政部部長之下，有一位次長，三位司長，及許多獨立局，其組織如下：

與組織

直接隸屬於次長者：

國庫 預算局 聯省農業貸款局 財政局 統計處 金融管理監 會計存款委員會 人事處

司長——主管征收，其下設有：

內地稅局 關稅局 海岸防衛處 建築管理所

司長——主管財務，其下設有：

國債委員會 機要處 造幣局 發款科 印鑄局

司長——主管外國貸款及雜項，其下設有：

主任秘書 外債處 鐵道貸款所 公共衛生所 供應局 官書局

第四節 法國財政部

法國財政部之職權

法國財政部，在形式上須依照國會通過之財政法案以行政，而實質上大可以自由。預算由國會自由加以增減變更後而決定，各部預算所列之數，財政部無權加以裁減，亦不能於各部支出，作何管理。各方面對於財政部，既不算重其責任，財政部乃亦不對於任何方面負責。從前法國預算，由財政部彙編，自一九二六年後，編製預算之職務，劃歸預算部，現在財政部之職務，厥惟：（一）編製歲入預算，（二）管理征收行政，（三）管理國庫資金及其調度，（四）發放各機關經費，（五）發行國債，（六）登記國債，（七）頒發煙草牌照，（八）擬訂財政法案，（九）計劃國內國際金融，（十）查考各機關會計，（十一）編製決算報告。凡此皆為財政部本部之職務，而與他機關有關係者，即非財政部權力所能及。一八九〇年法律，有財政部派駐各部支出監之制度，然亦有名無實。

第五節 德國財政部

德國財政部之職權

德國國會，箝制行政部之權力不強，行政部之權力，得以強大起來，對於一般行政，得以作負責之措置。

財政部長爲財務行政之首領，具有強權，收入預算，由財政部編製，各部支出預算，由各部依照財政部長指示之範圍編製。財政部長對於各部所編預算，有批評之權，若是發生爭論，則由內閣會議處決。凡得閣員大多數或國務總理贊同者，財政部長，始不得堅持成見。

德國財政部之職權，依一九二七年法律之規定執行。然以財政部長對於各部財務行政無管理之權，亦無部派會計之制，各部會計，均由各部長官自任管理之責，財政部每月按照預算發款與各部，至各部如何支出，財部無從過問。惟從發款總數上，加以限制而已。以故德國預算，常發生不足，每至年終結算，輒依賴短期公債以救急。各機關長官，自委辦理預算之人員，即或各機關不依照國會規定之法律執行，亦無何人出來干涉。國會立法之後，各機關遵守與否，亦懶於問訊。各機關於年度經過後，發表其決算，其中關於超過預算之事，自當請求國會追認，國會常以之爲過去之事，亦不申責。

自一九二九年五月以來，財政部每月發布一報告書，列載國家收入支出國庫狀況，國債情形等事。每年財政部從各部彙集決算報告書，交審計院審查，審計院可以從預算法律行政各方面考察其成績，并可作爲改革之提議，先交政府，再交議會，議會通過之後，財務行政之責任，乃得解除。迭年以來德國議會中政黨忙於政事，對於此等報告，視之淡然。今後德國政潮平靖，內政已着手整理，議會之執行財政管理，當有較大之進步。

與組織

德國財政部組織在部長之下，設有次長司長等，分爲五司，其下設有各科，組織不一。職務之分配如下：

第一司掌理：

關於全國各機關官吏人員之事項，如工作成績，任用，晉級，罷免，薪俸，旅費，公務員任事規則及問題，公務員住宅，公務員及其殘孤之贍養金，及此項基金之預算。

關於一般財務行政事項，如各機關預算，總預算，財政立法之擬訂，實施，及其考察，預算與會計制度，財務行政之管理，制度之計劃與考察，國債賠款之考察，各邦在戰時之財產損害，賠償，萊茵魯爾區域流離人民之安插，各邦各地方政府之預算，中央與各邦地方之財政關係。

關於軍事預算事項，如軍費預算，佔領地之行政預算，國有財產及森林之行政管理，從前軍事費用之清理，守備軍與殖民地之行政。

關於交通事業之預算，如運輸部預算，郵政局預算，印刷局預算，國有鐵道預算。

第二司掌理：

關稅，酒稅，飲料稅，火柴稅，鹽稅，紙牌稅，菸草稅，啤酒稅，糖稅，火藥稅等稅類，酒精之專賣，糖食品之法規，商業會計，關稅商業政策，輪船之出入或通過國境，征收行政機關之人事，會計，款項，建築，預算，管理等事項。

第三司掌理：

所得稅及所得稅中關於工資資本之減稅，公司稅，財產稅，財產增價稅，財產估價法規，遺承稅，交易

稅，生產及零售稅，各稅之寬免，中央各部地方各級政府稅類之劃分，各稅之統計。

各征收機關人員之任用與調動，財政法院之預算，國庫及其會計制度，國家財政管理之一般事項，各種財政委員會之設立及其工作，會計書據之稽核與管理。

國稅布告，帝國銀行立法，產業負擔與補助之法規，房租稅，資本移轉稅，國債稅，滙票稅，汽油稅，砥進稅，保險稅，土地利益稅，增價稅，跑馬稅，與獎券稅，各稅之法律事項，關與各國稅法之重複稅。

第四司掌理：

全國建築工程行政。

第五司掌理：

關於凡爾賽條約，倫敦協定之賠款財政事項，經濟政策與糧食供給之財政事項，輸出輸入事項，分割地與佔領地之財政問題，國家安全保障之準備，物價之變動與穩定事項，造幣，滙兌，銀行，國債，借款，及其預算，國營工商業之權利，戰時組織之收束，外債之計劃與清理。

各司工作之分配。

附屬機關

除本部組織之外，尚有許多機關，在財政部之外，然與財政部有親密之關係者，如：

1 國家財政法院

2 各邦財政局

財政部之
報告

- 3 酒精類專賣局
 - 4 國家發款局
 - 5 中央金庫
 - 6 鑄幣保存庫
 - 7 德國戰爭賠款委員會（由財政部長經濟部長外交部長勞工部長及專家組織）
 - 8 國家業務善後行政局（專理戰後各殖民地之未竣事項）
 - 9 戰爭損害賠償局
 - 10 國家清理局（專理德國營業在戰後從各國收回權利之關係事宜）
 - 11 國家賠償委員會
 - 12 國債調換委員會
- 財政部按期發行下列各種報告：
- 1 國家薪俸期報
 - 2 國家賦稅期報
 - 3 國家關稅期報
 - 4 國家對務行政業務期報

第六節 日本財政部

日本大藏省之職權

日本之財政部，稱爲大藏省，其組織與事權，完全摹仿英國，於財務行政，亦能收整飭敏活之效。大藏大臣爲內閣閣員之一，總轄政府一切財務。各部預算數額之決定，大藏大臣有支配之權，往往各部在預算上發生爭執，相持不下，則預算不能在內閣通過，因之不免影響內閣之壽命，終非聽命於大藏大臣所提之解決辦法不可。預算既經規定之後，必須依照執行，在施行時大藏大臣有管理之權，各部不得無故超過，破壞預算之秩序。故日本大藏大臣，於厲行行政部負責預算之制度下，增高其權位。此外凡關於會計，出納，賦稅，國債，貨幣，保管金，有價證券，銀行，等事務，皆歸其管理，并監督地方財政。

地位

日本爲一資本主義國家，資本家左右政治之勢力甚大，同時又有軍部高踞於上，財政上經濟上之各種措施，無不與各派資本主義者有利害關係，於是大藏大臣遂爲各派必爭之位。處此位者，苟不中正以處理，恆引起各方面嚴重之反動，搖動內閣。因之資本社會之注視大藏大臣，比內閣總理尤爲關切。

組織

大藏省之組織，設有政務次官，大

一 主計局掌管：

1 總預算與總決算

2 特別會計之預算與決算

3 金錢與物品之會計

4 支付事項

- | | | | |
|----------|-----------------|----|----------------------|
| 5 | 出納官吏之監督 | 6 | 收入支出科目之管理 |
| 7 | 科目流用事項 | 8 | 預備金之支出 |
| 9 | 年度開始前之支出及賸餘之轉帳 | 10 | 常巨翌年之契約事項 |
| 11 | 主計簿之登記事項 | 12 | 地方歲計事項 |
| 二 主稅局掌管： | | | |
| 1 | 國稅之賦課與征收 | 2 | 稅務之管理與監督 |
| 3 | 民有地權目變換事項 | 4 | 土地臺帳 |
| 5 | 大藏省所管稅外之收入 | 6 | 地方政府之收入事項 |
| 7 | 關稅噸稅之賦課征收及其收入事項 | 8 | 關稅行政之管理與監督 |
| 9 | 外國貿易船舶及輸出入品之監督 | 10 | 保稅倉庫稅關假置場及稅關倉庫之管理與監督 |
| 11 | 外國貿易狀況及關稅率之調查 | | |
| 三 理財局掌管： | | | |
| 1 | 國資之運用出納 | 2 | 國庫金出納管理 |
| 3 | 貨幣事項 | 4 | 一般金融事項 |
| 5 | 國債事項 | 6 | 災難救濟基金 |

7 保管金及政府所有或保管之有價證券事項

8 俸祿事項

9 各地方公債

四 銀行局掌管：

1 依特別法令設立之銀行事項

2 普通銀行事項

3 儲蓄銀行事項

4 信託事項

5 中央金庫產業組合信用組合之事項

6 有價證券之折價販賣

7 紙幣類似證券之事項

8 公益法人在銀行之關係事項

9 銀行債券事項

10 銀行補助金事項

及其附屬機關

除四局之外，又有許多機關，或在省內，或在省外，而歸大藏大臣管理者，如左：

一 外國匯兌管理委員會

二 外國匯兌管理部

三 駐外財務官

四 預金部

五 造幣局

六 專賣局

七 營繕管財局

八 稅關

九 關稅調查委員會

十 外貨評價委員會

十一 稅務署

十二 稅務監督局

十三 特別融通審查會

十四 國有財產調查會

十五 釀造試驗所

十六 中央諸官衙建築準備委員會

從大藏省本部之組織，及其他附屬機關與管轄機關，可以看出日本財務行政制度之整體，能作集中之管理，故財政上之困難，及在國際經濟遭遇之困難，行政上可以作敏活之處置。其財政秩序之能維持，與國家經濟之能發展，得力於制度健全之處不少。

軍事費之經理

陸海軍經費，於兩省設有經理局。陸軍省經理部，分設主計監查衣糧建築四課，所掌職務如左：
一 主計課掌理：（一）軍費運用之研究與審議，（二）經理部之勤務與教育，（三）經理部之人

事及人員補充，(四)歲入歲出及特別會計之預算與決算，(五)支付預算事項，(六)預備金之支出及定額轉帳，(七)動員預算，(八)戰時經理規則，(九)對人費用，(十)經管出納人員之事項。

二 監查課掌理：(一)會計之監查，(二)陸軍部隊之會計事務，(三)收入支出報告，(四)經理規定之審查。

三 衣糧課掌理：(一)被服及糧秣之經理，檢查，試驗，及調查，(二)被服糧秣及馬匹之給與規定，(三)平時戰時此等物具之支給與整備事項，(四)陸軍被服廠，糧秣廠，倉庫，及製絨所之管理。

四 建築課掌理：(一)陸軍用地及諸建築，(二)陣營具及消耗品之調度與經理，(三)物品會計事項，(四)國有財產事項，(五)戰用金櫃之類。

此外各師團，及臺灣軍，朝鮮軍，關東軍，各設有經理部，受陸軍省之節制。海軍省經理局，分設三課，其職務之分配，略如陸軍部，惟土木工程另由建築局掌管。在各軍港各設有海軍經理部及建築部。

第三章 收入行政

第一節 收入程序

國款當統
歸於國庫

財務行政以財政部爲主腦機關，收入事項，統由財政部管理，財政部以下，設有各種收入機關，譬如賦稅收入，設有各種稅局。各國稅局，有直接隸屬於財政部由財政部全權管理者，如我國現行制度，有帶有獨立性者，如英國制度。一切收入款項，皆當解交國庫，國庫由銀行代理。此外各行政機關在行政上發生之收入，如行政司法機關征收之手續費，亦須彙繳國庫。惟國營事業之收入，亦爲行政收入之一種，在各國有設立特別會計者，所有收入，任其存在指定之銀行，財政部不加過問。

代價收入
亦應歸入
國庫

人民所出代價，亦爲人民之負擔，其影響於人民之生活，與賦稅相同，收入率亦應當由國會議決才是。但此等營業機關，常以其收入謀其事業之發展，在財政未統一之國家，財政部藉此可以卸除一部分責任，而此等營業機關，亦以在行政上有較大之自由，皆願意設立特別會計。特別會計之設立，固常有特殊理由存在，如一種事業負有債務，當於其營業上謀濟償，或以盈餘，擴張事業，以免拿作一般行政費之用。然從來多以特別會計是特別的，財政部自然管不到，國會亦失掉監督，難免沒有不正當之處。特別會計在必要情

形之下，固有存在之理由，惟其財務行政，仍應符合兩個原則，不失掉國會之規定，與顧到社會經濟之情形。所有收入，仍當交存於代理國庫之銀行，使國有收入，集中於一處。

徵收行政
之秩序

徵收制度，因各種收入之性質，各有不同。大概說來，收入手續，可以分爲三個階段，其一爲查驗，對人稅收須有調查，對物稅收須有檢驗，而後可以確知被稅物之數量與品質。其二爲計稅，以被稅物之數量與品質，按照稅率，計算納稅人應當繳稅之稅額。其三爲徵收稅款。此三步手續，當分別辦理，由三部分人分負責任，再加以稽核，此種徵收分權主義之施行，較可以免除收入上之弊端。

第二節 我國收入行政

我國各種收入，向由各部分別主管，數額較大者，當推代價收入與賦稅收入兩類。

我國從前
之中央
徵收行政

賦稅收入，由財政部主管，其下設有各種稅收機關。在北京政府時代，及國民政府初年，幾於每種賦稅，設立一總徵收機關，並於各地設立分機關，各成爲一系統之組織，徵收之不經濟，顯而易見。各機關長官以及徵收行政人員，本係常務性質，而以我國政治習慣，多有與財政部長同進退，因之徵收行政，不暇整理。在民國十六年後，有關務署，鹽務署，菸酒稅處，印花稅處，煤油特稅處，捲烟統稅處，郵包稅局，硝磺稅局，內地稅局，沙田局，礦稅局，麥粉特稅局，江浙漁業事務局，津浦鐵路貨捐總局，註冊局之類，名稱繁多，各於各地分設徵收機關。迭年以來，除關務鹽務因各有其個別的行政關係，巋然猶存而外，其他各徵收機關，逐漸合併，至

現制分屬
於三個稅
局

二十一年，統合併爲稅務署。以下就此三個機關之行政，加以述明。

我國關稅行政，與各國不同，而劃爲稅務與徵收兩方面，稅務之事，由關務署辦理，徵收行政，由海關總稅務司辦理。

(一)關稅
行政

前清時，初設立海關，因向洋商徵收，牽涉外交，又因本國人不諳關稅之徵收行政，卽任用客卿辦理。總稅務司一職，英國政府以各國對華貿易，英國居第一位，要求以英籍人充任，自李國秦開辦以來，中經赫德創立各種制度，至於完備，至現任總稅務司梅樂和，皆由英國公使推荐，由我國政府任命。本來任用客卿主持徵收關稅，有損國權，但以稅關稅收，係擔保內外債本息，至今對外債務未清，猶未能變更斯制。前清時，總稅務司隸屬於理藩院，或外務部，稅務行政，受各國通商條約之拘束，不能自主，與徵收行政，同在總稅務司掌握之中。總稅務司兩權在握，勢力極大，政府有何指揮，動輒挾通商條約以自重，由公使或領事直向政府交涉。以故關稅行政，儼然在我國境內自成爲一獨立的行政組織，與我政府，可以分廷抗禮，而我政府亦待之以殊賓。其時我政府雖於各關設有關監督，僅居監督之名，毫無實權，然有此官職，亦足以表示我國主權之存在。至民國十八年，國民政府宣告關稅自主之後，始將稅務行政，收歸關務署自行主管，徵收行政之職，仍委之於總稅務司，惟徵收行政，須依照稅務之規定。至是關務署之監督總稅務司，方有實際上之效力。

在北京政府時代，關於關稅行政事項，由稅務處主管，稅務處爲獨立機關，關於關稅自主事項，則由外交部辦理。而總稅務司都以外籍官吏自居，遇有交涉，多向外交部辦理，惟關於稅收事項，則報告於稅務處。

國民政府成立，即於財政部內設立關務署，籌畫關稅自主之事，至十八年實現之後，遂進而實行其主持務之權。據財政部組織法第十五條規定關務署之職掌八端如左：

- 一 關稅之賦課及徵收
- 二 關稅之管理及監督
- 三 關稅制度之改革及推行
- 四 關稅定率之修改
- 五 關於禁止貨物進出口事項
- 六 調查各國關稅及關務之統計
- 七 海常兩關及各稅卡之指揮監督
- 八 解釋關稅法令

但關務署職權之行使，亦有分別，在次要事項，如關於變更關稅制度，及對外問題無成案可援之事項，可以呈財政部長核定之後，以關務署名義行之。至關於重要事項，呈由財政部長核定，以財政部名義行之，有如：（一）對於總稅務司有所指揮應用訓令，及因其呈請而有所指揮之指令，（二）關於變更關稅政策事項，（三）任免關監督及本署職員，（四）處分稅款之類。（見關務署總則第十條及第十一條）至關務署對於總稅務司之地位，據總則第六條之規定，關務署有監督之權。照最近之事實及法律之規定，總稅

務司實不能總理稅務大權，而應當改稱爲「總關稅使」，以表示這一般關稅徵收官吏，是聽命於關務署。

總稅務司署，以總稅務司爲主管長官，從前設有副稅務司，現在裁撤。其下分設五科：

- 1 總文案——主辦一切文報事務，
- 2 漢文案——主辦一切漢文文報表冊繙譯等事務，
- 3 審計文案——主辦審計財政報冊等事務，
- 4 統計文案——主編造貿易報告財政報告等事務，
- 5 駐外文文案——主辦對外及外籍行政人員事項，駐於倫敦。

國內各通商口岸，設有海關或陸關等常關，以稅務司總攬各關徵稅事項，又設副稅務司幫辦，及其他職員。在大口岸設有稅務司，小口岸則設置副稅務司或幫辦。各海關職員，分爲內外兩班，外班職員，檢驗貨物之價值品質數量，是否與報關單所載者相符合。內班分爲若干部，凡進口貨及轉口貨之報關單，由進口棧 (Import desk) 受理，出口貨之報關單，由出口棧 (Export desk) 受理，復出口貨之報關單，由復出口棧 (Re-export desk) 受理，計算各單上所列貨物應納之稅額，并發給提貨單或下貨單，然後納稅人憑單納稅。

從前關務行政，操於外籍總稅務司之手，除於總稅務司外，設置稅務處或關務署加以監督，又在各地海關常關，設置關監督，承財政部長及關務署長之命，監督稅務司以次華洋人員，徵收關稅，并監督指揮所

屬職員，徵收常關稅。關務行政之不全權旁落者，實賴有此項監督制度。現在看來，關務行政既收歸自主，由關務署全權主持，此項機關之存在，在有海常關之處，適成贅疣，大可裁撤，以節省財務行政費用。惟關監督之監察職分，仍應保存。其法即於各海關常關改設會計審計長，使監督稅務之職務，不僅如現在屏居於稅關行政之外，而當進駐於稅關行政之內，對於逐項行政，施以檢查與監督，如此方能收得稅關監督之全部效果。

自從關稅加高之後，常有漏稅入口之事，我國海岸綫如此之長，緝私之制，侵成爲重要。二十三年□月，有海關緝私條例之頒布。

（二）監稅
行政

鹽稅收入，居於關稅之次位，單種貨物稅收數額之大，實以鹽稅爲首，鹽出產於海岸及內地鹽池鹽井，而消費地遍於全國，是與海陸關之徵收進口貨稅，有同樣之情形，可以在出產地徵收了事。然以產鹽區域遍延如此之長，又與內地隨路可通，故鹽稅徵收之行政，勢不能不適應此種情形，除於產鹽區域設局徵稅之外，又須有緝私設備，各運銷地又須有稽察之設備。

現在鹽稅行政，統由鹽務署綜理，直隸財政部。在產鹽區域，分設兩淮，兩浙，福建，廣東，四個鹽運使，及淮北松江兩副運使，并於各區內分設鹽場知事，辦場產運銷緝私及徵收灶課等事務。在運輸要衝之地，設有鄂，湘，西，皖，廣西，各岸權運總局五個，復於各銷鹽地區，分設權運局或分局，鹽商憑票運鹽，在向鹽務署請領運鹽執照時，繳納鹽稅三分之一，運鹽時在產地又納三分之一，到達銷地，由權運局核銷時，再納三分之一。

一。至於防緝私運之事，則設有淮南，淮北，蘇屬，兩浙，福建，廣東，皖南，皖北，西岸，鄂岸，湘岸，廣西，十二個緝私局，各設有緝私軍警。

民國二年，大借款成立，依照合同，將鹽務行政，劃為鹽務與徵收兩部，鹽務行政，分由上述各機關辦理，而鹽務徵收事項，改由稽核所辦理。在鹽務署內設立鹽務稽核總所，置總辦及副辦各一人，總辦由鹽務署長兼任，副辦則由部委派五國銀行團推荐之洋員。其下於各鹽運使署各權運局設有稽核分所，計十五處，支所若干處，經理為華人，協理為客卿。一切徵收事項，須經二人簽字核准，方為有效。凡擔保借款部分，由洋稽核扣存於外國銀行，餘數則撥交財政部。民國十二年以後，鹽稅項下擔保之外債，除克利斯浦借款 (1912 Crisp loan)，英法借款 (1911 Anglo-French loan)，湖廣五厘 (1911 Hukwang loan) 三項外債之外，改由海關收入項下擔保撥還。稽核所之組織，十六年曾一度廢去，代以鹽務監理局，而鹽務行政，缺乏稽核制度之後，稅收頓減，不久仍恢復稽核所原制。惟鹽稅收入之保管，不由洋稽核撥存於外國銀行，而彙解於國庫。

鹽務稽核總所之職權，據十六年十一月頒布之章程規定，為稽核鹽款收入，設置所長及副所長各一人，承財政部長之命，監理發給引票或准單，秤放鹽斤，彙編各項報告表冊，監督指導各省區鹽務稽核機關，暨所屬職員。在各重要產鹽區域，設備鹽務稽核分所，各置所長副所長各一人，其職務為：

一 所長副所長會同發給引票或准單，准許納稅後運鹽，以及在各稽核分所設立之處，可徵收一切

鹽稅鹽課及各費，并監督他處之徵收上列各稅各費；凡該處收稅人員，應由總所委任，收稅人員，關於所收稅款，對於分所擔負責任。

二 凡在鹽區徵稅後放鹽，須以分所所長副所長會同簽字之單據，或以分所印信為憑，其管理科及由鹽倉場放鹽事務員，為分所屬員。所長副所長暨其所屬之秤鹽及放鹽人員，對於倉場放鹽，稽核是否有正式准單，是否照稅則完全納稅，是否祇照允准之數量放出，并須按時向該分所所轄地點之場坵視察。在一地點之內，如運使或副運所屬各局所之人員，有違背定章之事，須呈報總所。倘於巡查時見有私製及向領有牌照之場坵私運等情，亦須一律呈報。在買鹽貯鹽運鹽并代政府售鹽之地方，各分所對於此數者盡應之職務，由鹽務署按各地情形，規定辦法。

三 所有收入之款，由分所所長副所長，以國民政府鹽務收入帳名目，存於中央銀行，或指定之存款處。其款項數目，應報告稽核總所，以備與稽核分所送呈之報告，較對其放鹽之數，并與銀行送呈之報告，較對其收款之數。

四 鹽款一切收支，須由分所所長副所長詳細報告該處之鹽運使，及財政部鹽務署，稽核總所。在各重要產鹽區域，設立稽核所，內設稽核一人，應盡職務，除不直接經收稅款外，除均與分所所長副所長所辦者相同。

鹽稅收入，從來為我國收入巨項，因收入之充實，弊竇叢生，種種陋習，牢不可拔。而鹽務行政界，浸以明

二十一年
之改組

際陋習以及各種習慣情形者，誇詡爲鹽務大家，而鹽務大家，遂成爲作弊之尤，把持鹽務。以致歷史上積存下來之弊端，層層相因，莫可究詰，雖欲大刀闊斧，芟除積弊，而以牽扯之方面太多，莫敢動手。弊竇累積之結果，不外乎減少國家之鹽稅收入，與加重人民之負擔。二十一年八月，財政部於改組稅務署之後，即着手整理鹽務行政，其重要者有如下：

一 以鹽務稽核總所總辦兼任鹽務署長，以各稽核分所經理或稽核處稽核員兼任各該區鹽運使，副使，權運局長。各區稽核機關之洋員，仍專任原定稽核方面職務。此次以稅務行政歸併於稽核機關，良以後種機關之行政，較爲清明，積弊較少。此次改設之稽核所，所有職權，完全由財政部主持，受部長節制，洋員之任免與待遇，完全與華員一律平等，并不受何債權人之拘束。至擔保外債，亦由財部按時從鹽稅收入項下撥給。

二 緊縮各鹽務機關行政費用。鹽務署前設五科，改設兩科，裁汰人員，經費由每月原定預算二萬六千餘元減至一萬元，各區鹽務行政機關之運使副運使，權運局，及督銷局，於兼任後，其經費由每月三四萬元減至一千五百元。各署局所屬各機關，一律取消，所遺事務，除有特別情形外，均由稽核人員兼辦。所有放鹽收稅及管理倉坵各項事務，統由稽核人員辦理，并將手續設法改良，對於令飭商人事件，可以敏捷處理。從前各運署權運局，有鹽商繳納規費，種類甚多，經此次消除，據鹽務彙刊所載，有如左列情形：

甲 在鄂岸權運總局（1）精鹽商抵制准鹽費，月給局長一千五百元，課長津貼三百元，收發及監

印津貼五十元，號房二十元。(2) 淮商抵制精鹽，月給局長津貼八百三十三元三角，課長津貼五百元。(3) 淮鹽規費，每票四千擔，繳規費二百元，每年以八十票計，約收規費一萬六千元，過水檔費，每票一百元，年以十票計，約收洋一千元。屬於分局者，(1) 武昌新堤兩分局，每票收規費一百元，以三十票計，約洋三千元。(2) 鄂岸十二個分局，對於商人領運鹽斤，有中途銷售者，每擔約收一二元不等。綜計鄂岸各局每年所收規費，除路銷費及牌價費二項不能得其確數外，約有五萬八千元，而總分局之其他各項零星小費，及因案需索之款尙不在內。

乙 湘岸權運總局之中飽規費，有(1) 年終由淮商付給總局職員額外費水，每月六千元。(2) 配銷分局之鹽，納票費每票二十元，共八千元。(3) 繳付貼邊費及拖費之折扣，由百分之十五至百分之三十，共約二萬五千元。屬於分局者，(1) 每票現款一百六十元，并以每票鹽兩袋至數袋分與分局職員，年計約共八萬八千元。(2) 分局運照，每張銅元約二百枚，未能得其確數。(3) 每票登記費，年約一千六百元。屬於總分局共同關係者，總數約在十五萬八千六百元。

丙 西岸權運局所收陋規，名目多至二十餘種。屬於總局者，(1) 由淮商納每票一百二十五元，年計一萬八千七百五十元。(2) 由精鹽商納每月一千五百元，年計一萬八千元。(3) 由建昌特區商人德貽祥納每票二千元，年計二萬四千元，同時總局兼為該鹽公司無條件之股東，可於規費外，更得營業贏餘及紅利。屬於總局職員者，(1) 淮商每票納二十五元，年計三千七百五十元。(2) 淮商精鹽商各納

該局總務課長與運銷課長，每月津貼二百元。(3)由鹽販付給該局徵權課長，每年佣金二千元，淮商付與該局放鹽職員，每票四元，年計六百元。屬於分局者，(1)精鹽商付給吳城分局每月五百元，年計六千元，淮商付給每引佣金五分，年計三百元。(2)精鹽商付給饒州分局，每袋二角，年計四千元，淮商每引付給規費二角。(3)精鹽商津貼九江分局每月八百元，年計九千六百元。(4)淮商付給吉安分局，每引一元二角。淮商付給撫州分局，每引一角五分。(6)淮商販年納建昌分局執照費四千元，又雜洋折扣每票六百元，年計六千元。(7)淮鹽船戶，納湖口掛號卡掛號費，每票十七元，又淮商請求卡員令船戶開往銷路旺盛之地，須繳每票五十元至二百元之規費，此項數目極鉅。屬於總局分局之低級雇員與工役者，(1)淮商請求稅秤執照時，須給雇員等以用印費，數額多寡不等。(2)鹽販請求提鹽憑單時，須給雇員等之登記費，其數不定。

三 改定各區稅率。從前各區稅率，輕重不等，輕重相懸，易啓侵銷之弊，乃將輕稅區域，一律提高，重稅區域，將來亦擬減輕，使各地價格，趨於平衡。二十一年七月十一日，經宋財政部長向中央政治會議提案通過，隨電告鹽務稽核總所通告各區署局，即日起實行。

四 使用各種方法，以增加緝私之效力。

五 各省硝磺事宜，改由各區鹽務行政機關兼辦，從前各省專管機關，悉行裁撤。

六 建築淮北鹽坨。淮北各場產額至夥，而散存無坨可歸之鹽斤，年有千數百萬擔，非建築多數官坨，

不足以集中存鹽，杜絕私漏。該區自廢引以後，在民國十二三年間，稽核總所即已提議，在本區仿照長蘆成案，建設鹽坨，延至二十年七月正式開工，二十二年底可以完成，此後淮北鹽務行政，可以增加便宜。

廢引問題

我國歷來鹽商運鹽，皆憑鹽引，運鹽乃成爲引家之專利營業，獨占利益。全國人民，除負鹽稅之外，又負引家之利益。從前以爲發給引票，政府可得收入，又可對於運商便於管理，殊不知此輩勢力結成之後，侵可以把持鹽政，阻礙鹽政之改革。近年以來，政府鑒於輿論之攻擊，欲取消引制，而以引商會對政府供給借款，借款未還，勢難取消。二十三年四月，鹽務會議議決，設法償還借款，務達取消引票之目的，使人民得自由經營，吾人當拭目以待。

(三) 稅務行政

第三個徵收機關爲稅務署，經徵之賦稅，有捲菸稅，火柴稅，棉紗稅，水泥稅，麥粉稅，印花稅，華洋機製酒稅，啤酒稅，土酒定額稅，薰菸稅，土菸稅，礦稅，菸牌照稅，酒類牌照稅，煙酒費稅。凡此各稅，從前皆由許多稅局分任經徵之事，自捲菸稅發達之後，行政整理，乃逐步合併。在民國十六年，有捲菸統稅處，二十年一月，因廢止釐金，乃舉辦捲菸、火柴、棉紗、水泥、麥粉五種貨物統稅，而成立統稅署。菸酒印花稅處亦於十六年成立，至二十一年八月，與統稅署合併，改組爲稅務署。其他各稅，或係舊稅歸併，或係稅務署新設。

統稅所徵之五種貨物，產量頗大，產廠集中，便於徵稅。進口貨物，由海關經徵，國內製造貨物，則由統稅署徵稅。全國分爲五區，即上海區，蘇浙皖區，湘鄂贛區，魯豫區，粵桂閩區。上海區由統稅署自任經徵之事，因上海出產貨物較多，稅收較豐，由署自辦，可以獲得整理之經驗。其他各區，各設統稅局，依照總署所示辦法，

經徵各區之稅，施行成績至好。各區之內，視徵收事務之繁簡，廠所之多寡，於各分區設管理所，各地設查驗所及分所之類。各廠設有駐廠員，查驗出廠貨物之數額與等級，報告於管理所，以免漏稅。廠商向稅局購買印花，按照每大箱稅額，貼於箱面，由駐廠員檢驗之後，方可出廠。以後運往他地，除須有印花標識之外，尚須有運單，以供各地檢驗。稅務署成立之後，加設冀察綏區統稅局。在四種統稅貨物之中，惟捲菸廠所需資本較小，銷路甚大，到處可以設立，在管理上常不方便，於是規定菸廠之出產額，每月平均，紙捲菸不得少於二十五萬枝，雪茄菸不得少於一萬枝。又規定菸廠之設立，限於滬漢津青四地，凡在他地設立之菸廠，限於一定期間內遷徙，是以便於管理，而增進徵收行政之效能。

印花稅行

菸酒印花稅之性質，與各稅不同，稅源遍於全國，徵收較為困難。各省設有菸酒印花稅局，復於各縣設有分局。凡販賣捲烟洋酒者，須納牌照稅，依營業之大小，分爲四級。土酒之製造，就生產家徵稅。印花稅則責令商家於簿據憑證上貼用，此等稅收，以稅源遍在各地，總處及各局常無法稽核。現在總署對於各局，各局對於分局，規定每月之比較額，近於包辦性質，不足額時，即加以懲罰，超過者，即以超過額之一部，作爲獎金。印花稅由總務頒發，從此可以核計數額，而各局各分局因有比較額之限制，與超額之獎勵，遂極力在民間推銷巡查。（參考拙著賦稅論中我國物產稅流通稅及礦稅等項，惟於統稅貨物部分，在民國二十二年十月，增稅二次。）

從前之國
款繳解法

各收入機關收得之款，都應按期繳入國庫，財政部爲處理收入，設有國庫司與會計司。國庫司管理國

款之出納與運用。發款命令，都須經其稽核，國家收入數額，亦歸其登記，然後國庫司可以因照國庫中所有資產之情形，酌量運用，並將國庫出納編製計算書，報告於審計部。會計司辦理歲入歲出現計書之編製，國庫之出納，都是編製現計書之資料，所以國庫司收到各方收入報告之後，同時即通知會計司記帳，各收入機關之出解收入，不是交與國庫收受，就算了事，尚須報告於國庫司與會計司。

會計則例
之規定

按照會計則例第八條各節之規定，各機關繳解款項，應備具五聯繳款書，書內須分別註明稅款項目，稅款年月分并數目，暨徵獲年月份，以第一聯為存根，留繳款機關備查，第二聯為批廻，由財政部蓋印後發還解款機關，第三聯為報告，由金庫送國庫司，第四聯為報查，由金庫送會計司，第五聯為通知，由繳款人逕送金庫。金庫積收款項時，應具備四聯收款書，以存根一聯存查，以收據一聯發給解款人攜回備案，其餘報告一聯，報查一聯，連同文件送交財政部國庫司核明，登入日記簿後，再以報查一聯轉會計司。

現行國庫
統一處理
法

民國二十二年三月，財政部施行中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法，以代替會計則例。關於收款之規定如左：

- 一 中央各部會直接收入款及其所屬非營業機關收入款，與營業機關盈餘款，或攤解非營業之經費款，均解交國庫核收。（第二條）
- 二 前條所舉中央各部會直接收入款，由各部會解交國庫，其所屬機關解庫款，由各該機關繳由各該主管部會代解。（第三條）

三 中央各部會向國庫解款時，應填具五聯解款書，以現字編號，除留存根一聯外，其餘通知，報告，報核，回證，四聯，連同現款，一併送交國庫。（第四條）

四 國庫收到解款，核與解款書所列數目相符，即填具三聯收款書，以現字編號，除留存根一聯外，其餘收據，報查，二聯，交解款機關；且將所收解款通知，報告，報核，回證四聯，加蓋收訖及年月日章記，留存通知一聯，以報告報核回證三聯，隨同收支日報表送財政部。（第五條）

五 財政部收到解款，報告，報核，回證三聯後，除留報告一聯存查外，以報核一聯轉送審計部備查，以回證一聯，加蓋部印，送交解款機關備查。（第六條）

六 解款機關收到收款，收據，報查二聯後，除留收據一聯存查外，以報查一聯，隨同收支旬報表送財政部備查。（第七條）

七 中央各部會所屬各機關向主管部會繳款辦法，由各部會與財政部商定之。（第八條）

八 中央各部會及其所屬非營業機關繳回經費餘款，照第三至第八各條規定辦法辦理。（第九條）

此外各項國營事業，如鐵道，電報，電話，郵政，航空等機關，會計獨立，所有收入，各自存入其經理金庫之銀行，自負保管之責。所有收入支出，由主管機關派員稽核，按期作成收支計算書，報告於主管機關。此等機關，大都負有內債或外債，逕以各機關所有財產收入為擔保，以免與他機關或財政相牽混，復可以各本機關之收入，謀各自事業之發展。關於會計之章制，各主管機關各作規定，現在鐵道交通兩部及軍需署，由主

計處派駐會計長，而收入仍不歸入統一國庫。

第三節 英國徵收行政

英國徵收行政

英國財政部徵收收入之權，在理論上是國會授與，不能向人民自由徵收。每年賦稅收入之制及，很少作何變更，從前惟所得稅與茶稅之稅率，每年常有變改，其目的在使這兩項收入之數額，足以抵補支出之數。近來為保護本國產業，課稅品種類增多，稅率年有變動。每年四月中旬，度支總裁在國會籌款委員會席上，發表預算說明時，即將本年度變更之稅制，稅率，或舉辦之新稅，宣布出來，同時國會作成決議，發生效力。行政部接奉此項決議，次日起即開始照新率徵收。宣布稅率，在頭天下午六時以後，第二天即起施行，納稅人沒有餘暇，可以逃避負擔。否則納稅人先知道稅率，若是稅率加重，可以在施行前納稅，若是減輕，可以待至施行後納稅，納稅人若有計量之餘暇，國家收入，即蒙受損失。從這一點，可以表現英國行政之敏捷。至未經宣布變更之稅制，仍照從前之規定施行。

分屬於兩稅局

英國賦稅收入，從人民之手以入於國庫 (The exchequer or the consolidated fund)，是由兩個機關徵收。直接稅，如所得稅，遺產稅，由內地稅局 (Board of inland revenue) 徵收，間接稅，如關稅，物產稅之類，由關稅稅局 (Board of customs and excise) 徵收。兩局組織，各設有局長一人，副局長一人，秘書二人，構成委員會，其下有若干職員。兩局之中，都設有庫管審計員。兩個機關對於各種賦稅之徵收，積

有經驗，每逢度支總裁欲施行新稅，或增加稅率，或改良徵收方法時，嘗舉其經驗與意見，作為參考。

各種賦稅之徵收，在徵收上有幾件事情，為徵收機關所應特別注意者，第一為查明課稅品之數額及價值，第二防止漏稅，第三剔除中飽，第四，又要不引起人民之怨恨。英國徵稅的行政，對此數點，極為注意，從其徵收制度，可以看出。

(一) 關稅 稅局

關稅稅之徵收，分全國為若干區，每區設一徵收長 (Collector)，其下設有若干稽徵長 (Surveyor)，又其下設有若干檢驗所 (Excise office)，或駐於工廠，或駐在一地區，并設有若干查緝員 (Preventive-men)。凡一工廠製造之貨物，由駐在之檢驗員檢驗其出廠之數額與價值，報告於稽徵長，稽徵長按照稅率表計算其應納之稅額，一方面通知徵收長，一方面報告關稅稅局。徵收長按照通知單向納稅人收稅，繳入當地銀行，撥解總局，同時并報告庫管審計長。一稅之徵收，報告課稅品者為一人，決定稅額者又為一人，徵稅者又為一人，如欲舞弊，必須通過三處，各項徵收可以從各方面核對，免除錯誤。關稅稅局之收入，都彙存於英蘭銀行及愛爾蘭銀行。兩銀行每天收到各區徵收長解到之稅款帳目，送到總局核對，庫管審計長每日查核各種徵長之報告，與徵收長之解款數，是否相符，復須查核各區徵收長之解款報告，是否與銀行之帳目相符。英蘭銀行收到之解款，經庫管審計長核定之後，即每天整批撥交國庫帳內。課稅手續，雖然如此複雜，但繁劇工作，只在核查，而稅款之繳解，非常簡便。納稅人繳納之稅款，在都為商業銀行之支票，由商業銀行撥帳，歸入英蘭銀行，英蘭銀行又從稅局之收帳轉帳，收入國庫帳內，不過是銀行之劃帳。惟有

小額稅款，方用現金，存入銀行之後，即通用支票。

(二) 內地稅局

內地稅局在各地地方之設備及解款之方法，與關稅稅局相同，惟內地稅局所徵收者，皆為直接稅，其中超額所得稅與遺產稅，由總局直接辦理，各地方所徵收者為所得稅。所得稅之徵收較困難，一方面要不漏稅，他方面又要不引起納稅人之惡感，徵查員在查核納稅人之所得時，因此不能不慎重將事，否則引起人民之反感，徵查員實負其責。

所得稅徵收之程序，列由徵收局就其區內人民，遍發陳報單，凡人民收到是項陳報單者，必須在原單上依式填就一年中所有各種所得之數額，於一定期限之內，寄回徵收局。徵收局在審核時，如發現某甲有短報數額者，徵收局即酌定高額，令納稅人依數納稅。應納稅人如有不服，須提出證據申辯，由地方所得稅委員會處理。各地方小商人及自由職業者，平日收入，多不記帳，即有記帳者，亦不必確實可靠，逃稅之事，在所難免。至一般在公司服務之人員及股東，則難逃稅，據法律規定，各公司須將其職員之姓名住址及薪俸數額，列表報告於徵稅局，并須將各人應納之所得稅，在償付薪俸及發給股息時扣除，是為泉源課稅法，使納稅人無從逃稅。公司每年營業報告，必須發表，并陳送內地稅局，內地稅局根據於各公司之報告，審核各納稅人之各種所得，有無蒙蔽或遺漏之處，除在泉源課稅而外，復得令納稅人繳納超額所得稅。

當所得稅最初施行時，納稅人常有所隱匿，與查徵員 (Inspector) 發生爭執，難免不引起人民之惡感。英國為避免此項弊端起見，於各地方設立所得稅經徵委員會，由各地方推舉當地公正人士數人組織，所

有徵收事項，由委員會派定徵收員任之。委員只領公債，不支薪俸，總局所派查徵員，僅從旁加以監督。現在以徵收手續加繁，因各個人之所得數，須從各方面檢討，委員會之能力，不能勝任，所有徵收事項，皆移歸查徵員辦理。凡陳報書之發送，收集，考核，審查，聲辯書之受理，皆由查徵員任之，惟關於納稅人與查徵員爭執不決之事情，方由委員會裁判。

此外尚有防止逃稅之方法，即稅法上規定，凡有陳報不實或抗不陳報者，處以很重之罰款。凡此事前預防事後懲罰之制度，對於人民，不無過於嚴峻，然惟有企圖逃稅者，始受此等裁判，至一般誠實納稅者，并無何等麻煩。英國人認為課稅須要公平，有所得者應當依法繳稅，若是逃漏，即對於國家不忠實，對他人為不公平，國家所加之制裁，都為達到公平之目的。

各區徵收長不是以全部收入皆解入總局，總局之庫管審計長亦不是將全部收入解於國庫，各保留一部分存款在手，以備償付退稅及作徵收行政費之用。各區保留之數及退稅開支之數，須報告庫管審計長，總局及各分局之行政經費，亦須按照預算之規定開支，不得超過，由庫管審計長核定。此外各機關在各地方應當付之支出，如海陸軍人之養老金撫卹費之類，亦由各地方之徵收局代付，徵收局須將收據彙繳總局，作為解款之代替物，由總局庫管審計長向主管機關撥帳。此種辦法，可以免除各地方與倫敦往返匯款之麻煩，但若沒有嚴密之管理與審核，各徵收機關常以手中保有現款，難免不有浪費。

他項收入
賦稅而外，尚有其他各種手續費，規費，官產，官業之收入，為數雖微，皆須歸入國庫。然以各種收入之情

形不同，處置收入之方法亦不一。

官產收入之中，如蘇彝士運河股票與英波煤油公司股票之利息收入，直接解交國庫。國內森林土地收入，由官地管林委員會管理者，每年收入，除直接償付各項修理培植費用而外，以其純收入繳解財政部支付署。官業之中，郵政局之郵電收入，造幣廠之餘利，都有庫管審計員審核，解交財政部。

各機關之手續費收入，爲數稍巨者，皆須繳入支付署在英蘭銀行之現金帳項下，原機關可以暫時流用，惟須抵補，而經費之支出，仍不得超過預算。至其他小機關如博物館門票收入之類，多作爲收入機關之補助費，以作擴充之用。

第四章 支出行政

第一節 支出程序

支出行政
之三原則

經費之支出，最爲重要，偶有不慎，卽爲國家之損失。通常經費支出，當嚴守三個原則：

第一 各種支出，必須符合預算之規定與目的，不得有流用或超過。

第二 各種支出，必須屬於會計年度者，其有補發上年度之支出，或預付下年度之支出，亦須符合預算之規定。

第三 各種支出，必須付給與正當之債主或其代理人而無誤。

國家各機關之支出，極爲繁雜，而欲謀支出之確實，并能符合預算之規定，是不能不有一定之支出程序。凡屬支出，皆照一定程序辦理，施以管理與監督，方可避免錯誤與弊端。對於支出所施之管理，可分爲事前事後兩種，事前管理云者，各種款項，在支出之前，必先受一定機關之稽核，若與預算不合，可以拒絕支付，其適合預算規定者，則記其數額於預算科目內。若此會計年度內之數額超過是項是目原定數額者，仍須拒絕支付。至事後監督，則爲將支出單據彙交審計部審計。惟以防止支出之錯誤而論，當以事前施行管理，

效力較大，事後監督，補救較難。凡事當慎之於始，經費之支出，亦何莫不然？

支出復可以分爲兩段手續，其一爲決定支出，其二爲實行支付。決定支出之權，操之各行政機關。在預算規定範圍之內，各行政機關可以斟酌情形，決定何時支出，及其數額之多寡。至各項支出是否符合上述三個原則，尚須於實行支付時，加以稽核。支出制度，可以從此兩段事權之合併與分別，分爲兩種。

支付制度

第一，統一支付制。各機關有決定支出之權，而實行支付之權，由財政部設立一專管支付之總機關掌理。國庫發放之款，由財政部依照需要情形，按期撥交支付機關，仍存於掌理國庫之銀行。各機關每天各項支出決定之後，逐日列表通知該機關償付，各機關對於受償人僅給予付款憑單，由受償人持向總支付機關領款。支付機關在對於正當的債權人付款時，可以稽核此項支出是否合於預算，支付之責任，全在此支付機關。此支付機關之與各機關實爲一種分工合作之制度。

第二，各機關自任支付制。各機關按期照預算規定之總數額，向國庫或其上級機關領款一次，領得之款，由各機關保管。各機關決定支出之後，逕由本機關實行支付，亦由本機關稽核。支出與支付之權與責任，均在各機關。

自任支付制之缺點

兩種制度比較起來，在前種制度，支付總機關可以對於任何一項支出，逐項稽核，稽核較嚴。發生支出之機關，雖有決定之權，其權力不能超過預算規定之範圍以外，否則支付機關可以拒絕支付。在後一種制度，各機關自主之權較大，縱有違反預算規定，如流用超過之類，本機關可以事後設法追加預算，支出之弊

端往往從此中發生出來欲求預算能徹底施行，自應將決定支出與實行支付劃爲二事，分由兩機關掌理，較爲妥善。否則預算雖然是經行政立法兩部人員，費了極大的勞力，至於成立，若施行時仍然是放任自由，不免失掉預算之價值。

第二種制度，不僅於執行預算沒有稽核，不合於理，即在財務行政亦有疑問。各機關按期領得總額經費外，完全任其支配，即形成爲機關之私有財產，財政部不能再行過問。此種辦法，又有幾項弊端。

- 一 財政部失掉支出之管理。
- 二 財政部未能履行國會所賦予之職責。
- 三 各機關有活款存在手中，自行保管，難免不有浪費與錯誤。
- 四 各機關各保管一筆活款，累積起來，爲數很大，在國家爲不經濟。

統一支付
制之濫觴

統一支付制度，爲英國弼梯 (W. Pitt) 在一八三六年任度支總裁時計劃成立，英國財務行政之能清明，得力於此種統一支付制之處不小。英國在財政史上有一句說話，「從前郝格思 (Elder Fox) 沿用舊日的壞法，得了一筆財喜，弼梯引用新法，得了一個誠實的榮譽，後來他之有權有勢，都基於此。」(見 E. H. Young: System of National Finance P. 107) 真正的理財家，須樹立一種完善制度，使財政公開，任何人都無從作弊，慣於用不光明手段而作弊之理財者，決沒有理財之才具。

統一支付制，惟英國實行，其他各國，皆採用第二種制度，茲說明英日兩國制度及我國制度，以爲比較。

第二節 英國支付制度

英國之統一支付制

英國之支出，有兩大種，其一為公債本息之償付，其二為各機關經費之支出，財政部從國庫領到國款，並不經手償付。前種支出，係委託英蘭銀行代為償付。此項支出，有一定的數額，可以算出，無從作弊。英蘭銀行代國家發行公債與償付公債，按照法律規定，領受一定手續費。後種關於各機關之支出，統由支付官署 (Paymaster General office) 總經理其事，統轄於一個機關之下。

支付署組織

英國支付官署之組織，有正副署長，正署長為關員，却不做事，署內行政事項，皆由副署長負責辦理。副署長是該署事實上之長官，受財政部之管轄，為一個事務官，不與政務官同進退。其職責有二：(一) 為對於國家應當償付之經費方支付，領款人須正確，支出數無錯誤，(二) 為各項行政費之支付不得超過預算規定之數額。

支付署之轉項

支付署之職務，是做財政部對於各機關發放款項之工作，其中手續，猶如財政部與各機關之往來銀行，支付署每日彙集各機關送到之付款通知表，總數幾何，通知財政部，財政部每天通知英蘭銀行撥款與支付署。支付署存在英蘭銀行之帳，只有兩戶，一戶為財政部之撥款，名曰支付署供給帳 (Paymaster-General's supply account)，再一戶是各支出機關所有收入繳入支付署者，名曰Paymaster-General's cash account，從此兩宗收入，以應付各機關之支出。

支付署在銀行之支出帳，亦只有兩戶，一為現金支付帳 (Drawing account)，凡用現金，支票，見付支票 (Sight draft) 之支出，皆記在現金帳內。其二為票據帳 (Bill account)，凡支付官承認償付之匯票，皆記在票據帳內，兩者都能化繁為簡。

支付程序

各機關會計員之支出手續，即對於領戶 (債權人) 出立付款票 (Draft)，上面寫明數額，請支付官照付，由支出機關之會計員及辦事經手人二人簽字。各機關會計員每日須將出立付款家之金額，豫算之科目，表列清楚，作成通知表 (Authority)，送達支付署。領戶領到各機關所出之付款票，持向支付署請求照付，而不由支付署送寄。支付署對於許多領戶出示之付款票，由署員加以核對，第一，要核對各機關之通知表是否與預算符合，第二，要核對領戶所持之付款票是否與通知表相符合，然後照付。

支付署對於領戶可以償付現金，如數額在百鎊以上者，則給與英商銀行之支票，銀行付款之後則記入現金支付帳內。大多數領戶，不願親自到支付署領款，乃委託於其往來之商業銀行代收，並將此款存在銀行。商業銀行彙齊各存戶之付款票，派人送至支付署代領，支付署核對無訛後，即日令英商銀行從支付署現金帳內，對於該商業銀行撥付一筆整數。商業銀行收到此數，即分別收入各領戶帳內。領戶領款時，須出具收據，交於支付署，支付署轉分送於各原支出機關，以備審計。支出機關與支付署之往來手續，至此終了。英商銀行每日將各項代為償付之數額，送達支付署核對，銀行與支付署每日往來之關係，至是算終了。

特殊情形

各機關支出，常有特殊情形者：

一 各機關之支出，其中有作償付工資及零用雜費者，此等支出，不能對於領戶使用付款票，仍由會計員向支付署領用一筆整數，領款手續，與前相同，由會計員自出付款票，自己領款，留供零星開支。其他在倫敦市外償付與軍人水手之工資之類，則由地方支付長經理其事，按時向支付署領取一筆整數，事後彙齊單據，向支付署繳帳。

二 國債本息之償付，不由支付署經手，而由財政部委託英蘭銀行發給與債權人，直接撥付。

三 養老金撫卹費之類，所謂 *Now effective payment*，完全由支付署經理。凡軍人官吏之養老金與撫卹費，在英國為數甚巨，撫卹部及其他各機關，每年只將領戶之姓名地址金額期限等造就表冊，送達支付署，此後一切工作，皆由支付署辦理。支付署之辦理此等支出，必須先加以調查，有已死亡者，則應當停止償付。支付署每年照各機關所列表冊，將請費書分別寄與領戶，囑其寄回，并記明要現金或是要銀行支票，支付署收到此項請費書後，并寄給與領費證書。撫卹費有一次償付者，則一次付訖，其餘長期間償付者，則分為按月或按季付款，領戶持證書於到期後簽名具領。有了聲請書和簽名，方證明領戶仍生存在世，不是他人之來冒領。

四 駐外軍隊及使館領館經費之支出，須用外國貨幣，而外國貨幣價值，與英鎊常有漲落，因之英國又設有財政箱基金 (*Treasury chest fund*) 一項，以應付此項變動。國會所議決者，是英鎊數額，而駐外之用費，是外國貨幣，此中滙兌之損益，自所難免。各地方設有財政箱保管員 (*Treasury chest office*)，

各機關按期將應當支出之數，作成付款票，寄與各地保管員，保管員持付款票向銀行兌現，或換成當地貨幣，作各種支出之用。若是兌換發生損失，則由基金項下彌補，若有餘利，則存於基金中。每年基金結算，總是保持一定數額，若有盈餘，則年終撥歸確定基金項下，若是不足，則請國會議決補足。

五 各機關常有臨時事故發生，事前未能將經費列入預算，或列入預算而數額不夠用，因此又有行政緊急事項基金 (Civil contingencies fund) 之設置。遇有此項支出，經財政部核准後，各機關仍可發付款票，支付署即從此項基金項下撥付。惟動用此項基金之數額，必須限於小數，而且動用之後，即須請求國會議決補助。此項規定，亦為維持議會之威信，各機關不得無故超過預算規定之數額。

六 各徵收機關，如關稅局，內地稅局之經費，由各該局及其所屬各機關在稅收中扣留一部，以供開支，並不經過支付署之手。徵收機關所解交國庫之款項，是一年之淨收入，而不是總收入。此種辦法，豈不是徵收機關可以逃脫財政管理。從手續上看來，徵收行政費沒有遵照一般經費之軌則辦理，自難免於非法之支出，然實際上各徵收機關之經費，亦須編定預算，而且設有庫管審計官於局內，稽核各項支出，不是自由可以開支。又徵稅機關，經常費居多，臨時費較少，糜費之處，不似他機關之多，故管理上亦可鬆弛。

英國各機關之支出，皆由支付署償付，支付署從而加以審核。支付署為各機關付出之款，依支出機關送來之通知表所載之編目，為之記帳，如有超過該編預算之數額者，支付署須拒絕付款。英國設立此獨立機關，財政部可以免除各機關之來要求，以保持預算之效力，是與第一個原則相符合。國家各種稅收，在各

時季不同，有淡月旺月之別，在旺月國庫收入很豐，在淡月很少，常不夠應付支出。財政部每日只對於支付署一處依其所需之數額撥付，在國庫沒有餘存時，由財政部向英蘭銀行借款，以供應支付署之支付，借款期不致延長。若在旺月，英蘭銀行可以將此項存款，流通於社會。所以一年之中，每日財政上之出納，力求其兩方能夠相抵，國庫不致聚積巨額款項，或向銀行借用巨款，以阻礙社會金融之流通。

第三節 我國支出制度

我國
支出
制度

我國支出行政，與英國不同，沿用各機關自任支付之制。現在支出程序，根據於十七年四月十九日公布之審計法及同年十一月三日通令施行之審計法施行細則，及財政部所訂中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法。依照此三項法律之規定，各機關每月向國庫領取經費一次。國庫之發放經費，須先經審計部之核准，及財政部之核定。領到之後，各機關即可依照預算規定，決定支出，并實行支付，關於支出之審核，由各機關自行負責。

會計
則例
之
規定

依照會計則例之規定，各機關每月領支經費，應先期編具每月行政預算書三分，連同請款書由中央各部會送財政部核定。（第十二條）其中預算書兩份，分存於國庫司會計司，再一份轉送審計部。（第三十二條）財政部之放發款項，分直放，坐支，撥付三種。直放款項核定後，由國庫司填印三聯直字支付命令，截留存根一聯備案，以第二聯送交金庫，或發交分金庫照發，以第三聯通知書發交領款機關，持向指定金

庫領取。(第十三條)

各機關領到支付命令之後，由主管部長或次長蓋章，送請審計部核准。凡支付命令與預算案或支出法案不符時，審計部應拒絕之。(審計法第一條) 審計部對於支付命令之應否核准，應從速決定，除不得已之事由外，自收受之日起，不得逾三日。(第二條) 凡未經審計部核准之支付命令，國庫不得付款，違者應自負其責任。(第三條)

領款機關領到審計部核准之支付命令通知書後，另備五聯總收據，以一聯截留存查，以四聯連同支付命令通知書送交金庫或分金庫，經國庫將是項支付命令通知書及國庫司所發支付命令核對相符，即以現金交付領款人，并由金庫將總收據中之一聯存庫備查，餘三聯送國庫司分別登記，以一聯留國庫司備案，餘二聯轉送審計部會計司存查，其由分金庫直放者，應將收回之支付命令通知書，加蓋某月某日付訖戳記，連同所取四聯收據，逕寄總金庫分別存轉。(會計則例第十四條)

至坐支劃撥抵解各款手續，與領現金無異，應分別登記轉帳。凡核定坐支抵解之款，由財政部國庫司填印三聯坐支支付命令，截留存根一聯備案，以第二聯送交金庫，以第三聯發交領款機關，通知准許坐支。領款機關接到上項支付命令，即在徵收稅款內如數坐支，并照領款手續，以領款總收據四聯連同支付命令通知書，并填五聯抵解書。書內須分別註明稅款年月份，并數目，及徵獲年月份，以存根一聯留抵解機關備查，以批遞報告，報查通知，四聯一併送交金庫登記，截留領款總收據及抵解書各一聯存庫，并填具四聯

金庫收款書，以存根一聯存查，以收據一聯交抵解機關，報告報查三聯連同領款總收據及抵解書各三聯送本部國庫司，由部將批迴蓋印發交原解款機關（即領款機關）備案，其餘金庫收據報告報查各一聯，（收款報告一聯存國庫司報查一聯送會計司）領款總收據三聯，抵解報告抵解報查各一聯，由司存轉。（抵解報告存國庫司抵解報查存會計司）

凡核定劃撥抵解之款，除特別支款隨時由部以命令飭撥外，其餘尋常撥款，須由財政部國庫司發填三聯撥字支付命令，（第九表）截留存根一聯備案，以第二聯發交撥款機關照撥，以第三聯通知領款機關。領款機關接到上項支付命令通知書，即依照第十四條之規定，備具五聯領款總收據，以四聯連同通知書持向撥款機關核對相符。由撥款機關留下領款總收據四聯，並收回通知書，將款如數撥付後，即填具抵解書四聯，連同通知書及領款總收據四聯，一併送交金庫，依照前項規定辦理。（第十五條）

現行支付程序

依照現行中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法之規定，支出程序，改爲簡單如左：

- 一 中央各部會及其所屬機關經費，除由國庫統籌核發。（第十條）
- 二 中央各部會經費，由各部會請領其所屬機關經費，由各該主管部會轉請逕發，或轉請代領轉發，或代請總領分發，統由各部會與財政部商定之。（第十一條）
- 三 中央各機關請領經費須依據預算或法案填具二聯請款書，除留存根一聯外，以憑單一聯連同支付預算書二份，由中央各部會送財政部。（第十二條）

- 四 財政部收到請款憑單及支付預算書後，填具三聯支付書以直字編號，除留存根一聯外，以命令通知二聯，連同支付預算書一份，送審計部核簽。（第十三條）
- 五 支付命令及通知經審計部核簽後，送由財政部以通知一聯交領款機關，命令一聯交付款國庫。（第十四條）
- 六 領款機關收到支付通知後，填具四聯領款書，除留存根一聯外，其餘收據，報告，報核三聯連同支付通知一併送交支付國庫。（第十五條）
- 七 國庫收到領款機關所送支付通知，及領款收據，報告，報核三聯，與支付命令核對相符後，照數付款，除留存收據一聯外，並在支付通知上加蓋付訖及年月日章記與報告報核二聯，隨同收支日報表送財政部，由部以報核一聯轉送審計部備查。（第十六條）
- 八 中央各部會轉發及分發所屬機關經費之辦法，由各部會與財政部商定。（第十七條）
- 九 中央各部會及其所屬營業與非營業機關，均須將經營收支編製旬報表，按旬送財政部。（第十八條）
- 十 中央各部會及其所屬非營業機關，關於經費之收支旬報暫照主計處所訂甲種收支報告方式編製之，關於收入款及經管繳解領發各款之收支旬報，暫照主計處所訂乙種收支報告方式編製之。（第十九條）

- 十一 中央各部會所屬營業機關收支報告，暫用各該機關送主計處之報告格式，其科目與辦法，由各主管部會與財政部商定。（第二十條）
- 十二 中央各部會旬報，各編二份送財政部，其所屬機關旬報，各編三份送由各該主管部會抽存一份，以其餘二份轉送財政部。（第二十一條）
- 十三 中央各機關經費，得就事實上之便利，由他機關應解款內撥付，或在本機關應解款內坐支，但須由各部會與財政部商定。（第二十二條）
- 十四 請款機關對於撥付或坐支經費之請款手續，仍照第十一第十二兩條規定辦理。（第二十三條）
- 十五 財政部對於撥付經費之支付書，以撥字編號，其命令一聯，交撥款機關，對於坐支經費之支付書，用格式四以坐字編號，其命令一聯交坐支機關，其餘手續，仍照第十三第十四兩條規定辦理。（第二十四條）
- 十六 領款機關對於撥付經費之領款手續，仍照第十五條規定辦理，惟領款書之收據報告報核三聯，及支付書之通知一聯，送交撥款機關。（第二十五條）
- 十七 撥款機關，收到領款機關所送支付通知及領款書之收據，報告報核三聯，與支付命令核對相符後，照數付款。（第二十六條）

十八 撥款機關付款後，以領款書之收據報告報核三聯及支付書之命令，通知二聯，抵充現款，依照第四條規定，填具解款書，以抵字編號，一併送交國庫抵解，收到收款書之收據報具二聯後，仍照第七條規定辦理。（第二十七條）

十九 領款機關對於坐支經費，依照第十五條規定，填具領款書，在本機關應解款內坐支後，再依第二十七條規定辦理。（第二十八條）

領款之實情

各機關領款程序，固如上述，其間經過兩層稽核，其一為財政部會計司之稽核，其二為審計部之稽核。經過此兩層核准之後，當可以向國庫領款無虞了。在國庫有款時，每月下旬，各部可得發款。但是國庫是否有現款可以發放，常不一定，實際上向國庫領款，不是容易。近年來我國財政既如此困難，各機關預算，雖有所編製，無論所列數額是否實在，是否有可節減之處，并未經財政部審定。財政部既未審定，對於支出預算，不負何等責任，當亦不負供給預算數額不可之責任，是財政部縱不依各機關之預算數以及審計部核准數發放款項，在行政責任上是不能對於財政部加以非難。以故各機關領款雖具備法定手續，若國庫無款可發，也是枉然，所經會計司審計部兩層審核手續，都是表面文章。以近來財政如此之困難，國庫之發款與否，常須經財政部長自行簽字，始為有效，否則國庫不敢發款。故實際上發放各機關經費之權，在財政部長之手，而各機關長官欲領取經費者，勢非奔走於財政部長之門不可，實情如此，誰負其咎？從行政上看來，財政部長為行政之負責者，而從財政部長自身看來，日與一般索款者相周旋，以一身每月對付各機關長

官一次，任重事繁，殆各國財政部長中無出其右者矣。

黨務費之發款，據審計法施行細則第十八條及十九條之規定，在原則上與各機關政費之發放相同，由財政部將支出預算送審計院，其支付命令亦須經審計部簽印。

至國債之償付，內債現由關稅擔保，按期由總稅務司撥交國債基金管理委員會，再由委員會撥交中央中國交通三銀行，發給債權人。外債到期時，則由財政部指定各原擔保稅收機關撥交各外債經管機關。

第四節 日本支付制度

日本支出制度

日本支出制度，立於英國制度與我國制度之間，依會計法之規定，國款之付出，皆須由國務大臣以支票爲之，支付之權，全操於國務大臣之手。國務大臣何能勝此繁劇之職務，於是自有由國務大臣委任各機關支付官之制。現由國務大臣委任掌理支付者，鐵道省爲鐵道大臣，大藏省爲理財局長，農林工商兩省爲其官房會計課長，外務內務司法三省爲其次官，海軍遞信兩省爲其經理局長，陸軍省爲其經理部長，其他各機關多爲其長官。在此等支付官臨時因故不能履行職務時，則由該機關長官暫時委人代理。各機關在其預算範圍以內，決定某項支出之後，由支付官簽發支票，收受領款證書及單據，領款人持向代理國庫之日本銀行領款，因此國款俱存於日本銀行，各機關不得保存現金。日本銀行在憑支票付款時，必須檢驗支票之真偽，領款人之是否確實。再則日本銀行設有支付預算帳，凡經支付之數，記於帳內，以免各機關有超過

或流用之事。其對於支票，照商法處理，并無特別之處。支付官於發出支票之後，即以支票發出通知書，并記明其預算科目，送達日本銀行，以便銀行核兌記帳。每月之末，支付官作成支付報告，送主管長官存查。

第五章 國庫制度

國庫設置
之重要

國家之收入與支出，由各機關官吏執行，然現金之保管，須另有一專管機關任其事，使收支與現金之保管分開。若是兩者合而為一，皆由收支官吏掌管，則收支官吏以現金在手，容易舞弊。而且現金之保管，須有穩固設備，收支官吏，常難兼司其事，若遇盜賊災難，亦難於負責。又如貨幣之辨別真偽與計算數額，亦須有專門之智識。以此數因，現金之保管，各國皆以法律規定，委之於中央銀行，兼辦國庫之職。銀行有穩固庫藏，又有專門人才，正合於保管現金之職分，凡國家收入，皆繳入國庫，平時支出，則從國庫提取。

國庫種類

國庫制度約有三種：

第一，統一國庫。凡國家各種收入與支出，皆由一個國庫掌管，集中於一個機關之內。國庫設於首都，分庫遍設於各地方，全國有統一組織。

第二，行政局部金庫。各行政機關之收入與支出，任各機關自行設立金庫保管，而不集中於一處，是與統一國庫制相反。凡設有特別會計之機關，如國營產業之入款，因不欲與國家一般會計相混，多行此制。

第三，各官廳金庫。各官廳各自為政，各設立金庫，掌理本機關出納。此種制度與各官廳會計員自行保管無異，危險實大，易啓弊竇。

批評

三種制度比較起來，自以第一種統一國庫爲優。照第二第三兩種辦法，各官廳各保管一部分現金，是使國家各時日全部收入，分置於各處，分爲若干小數，往往在甲機關有巨額餘存，而乙機關有不足，有無不能相通。不足者須向外息借，是爲不經濟。各機關各作一項設備，每日須謀出納上之適合，是不能增進行政上之效能，而且遇國家有事時，某機關須有巨額之支出，致無法應付。此種不經濟之制度，漸歸於淘汰。至於統一國庫制度，可以免除此等缺點。政府將各時日所取收資金，集於一處，數額較大，以應付各方面之支出，綽有餘裕。即或發生不足，由財政部統籌，可以免除各機關分途籌借之困難。

國庫制度

國庫應當統一，誠如上所說，然此項機關之設置，又有三種不同之制度。

第一獨立國庫 爲政府設置專管機關及其應有之設備，收受收入，發放支出。此項機關，通常由財政部直接管轄。從前美國曾採用此制，現在我國各省如湖南設有省金庫專任機關。

第二委託銀行代理制 爲將國庫現金出納之職務，委託銀行執行，利用銀行固有之設備，以免政府在設備上之糜費。政府對於銀行須付相當費用，而銀行對於國庫之餘存，只負保管之責，不得動用，亦不得與其營業資金相混。若是不足時，由政府自行設法填補。

第三銀行存款制度 爲政府之現金出納，統由銀行經理，銀行之收受政府之現金，作爲政府之存款，與收受普通人民之存款，沒有何區別。銀行收受政府之存款，得作爲營業資金之用，與一般資金無區別，并須對於存款計息。許多國家採用此制者，大都以法律規定，國款須集中存於中央銀行，中央銀行又多有官

股在內，并附帶處理國家之他種職務，如募集公債之類。又以政府之存款須按照規定，依一定手續辦理，如按期報告書之類，事務加繁。因此之故，各國政府多有對於銀行存款不取息者，作為償補銀行之費用。

國庫收入
與金融

在比較此三種制度之優劣之前，應當明瞭國庫出納之資金，有與社會金融不可分離之關係。國家所有各種收入，皆係人民挪用社會之資金，繳入國庫，在國庫收入增多之時，即是社會資金供人民利用之數額減少。國家收入，為從人民取得購買力，國家有幾何收入，即國家對於社會有幾項購買力存在，國家隨時可以之在社會購買勤勞，或實物，或償還債務。國家財政之運用，即可以謂為購買力之運用，財政之基礎及其出納之關係，不是須有若干硬貨存於國庫。政府既無保存現金之必要，則又何必作獨立的國庫設備。

國家之收入，從人民得來，支出為付與人民，財政與國民經濟，作不斷的循環對流，是應於兩者之間，有一交換清算之機關存在，中央銀行之職分，即是如此。中央銀行之資金，一方面供公眾之需用，他方面又供政府之需用，算來算法，不過是政府與私經濟之轉帳，而中央銀行所保存之準備金，不稍移動。若是國庫獨立，則國庫收入增多之時，勢非從中央銀行運輸現金入於國庫不可，銀行準備金減少，勢不能不緊縮，裁減對於國民之供給，則社會金融，必呈緊急之象，或因此引起恐慌，為害甚大。故財政上收入，雖為取之於人民，仍應委託於銀行，使國民仍不失有從銀行借用之機會。

國家設置獨立國庫之本義，不外乎謀保管之安全。所謂安全云者，當為不失去收得之購買力。現代財政收入，并非如昔日之徵收實物，須有倉庫以保管實物之不至於損失。財政之出納，改為現金之處理，則銀

獨立金庫 之缺點

行爲處理一般出納之機關，有其固定之信用與安全，其保管安全之程度，不在國家自行設立國庫之下。

獨立國庫之制，爲在國家有收入時，死藏國家之資金，不與社會有使用之機會。而且設置專管機關，行政費加大，是增加人民之負擔。再以保管安全而論，以行政機關任此重責，行政機關難免不受其上級機關之非法干涉，或假與便宜，則保管仍不能謂爲十分安全。若由銀行處理，銀行嚴守其業務上之義務與法則，不受任何強權之挾持。再有一層，國家收入，在一年各季，有歉有旺，旺月收入多，尚可應付支出，若在歉月，仍非向銀行借款不可，若國庫平時不與銀行流用之方便，而歉時單向銀行索借，銀行將無力應付，或索高利，國家即蒙受損失。銀行辦理國庫，使財政與社會金融打成一片，平時以財政力量，謀社會金融之穩定與發展，在財政困難時，則以由中央銀行吸收社會資金來救濟財政。

第二種委託銀行保管國庫之制，其性質原與第一種無異，惟政府可以免除行政機關不善於保管之缺點，尚不能避免死藏資金於國庫之弊。

第三種銀行存款制，有給與銀行活動資金之便宜，可以使國家財政與社會經濟打成一片。除此之外，國家尙可以同時盡其應盡之一項職任，即以財政力量，維護中央銀行，以增進銀行援助國民經濟活動之力量。政府出納，其數額很巨，當爲銀行最大之主顧，銀行有此大顧客，又有心與以援助，則不怕買賣之不靈活，日臻上境。在社會金融緊急時，政府可以從銀行作多量之支出，以增加社會之購買力，反之在社會資金紓緩時，政府可以由銀行收集一部分，如發行公債以吸收資金之類。故銀行存款制不僅可以免除財務上

銀行存款 制之優點

之繁雜，又可以收調劑金融之效果。

英國國庫
制度

英國採用第三種制度，據一八六六年國庫審計法 (Exchequer and audit department act) 之規定，凡關統稅，內地稅，郵電等收入，原徵收機關得保留一部份，以供退稅及該機關行政費之用，此外應儘數彙交當地之英蘭銀行及愛爾蘭銀行，收入國庫帳內，他種收入，亦須彙存於兩銀行，稱為 Public Deposits (蘇格蘭之收入，由當地六個銀行輪流值年辦理，繳解於英蘭銀行)。銀行收到之款，按期報告於庫管審計長，在供應經費支出與償付公債之餘，得作一般營業之用，以活動社會金融。銀行為國家辦理收集收入，償付公債本息，及應付各項經費之支出，依照法律規定，領受一定費用，平時國庫存款，對於國家并不償付利息。若是存款用罄，則由政府發行短期財政部庫券之類，仍由銀行辦理發行，得來之款，亦收入國庫帳內，以供支出之用。

銀行所收各機關繳解之存款，各立帳目，但沒有定期報告，是各部在各期間收入幾何，無從知悉各項收入之情形，是其缺點。銀行之所以不發表，因為銀行向例，銀行只對於存戶有報告之責任，對於第三人概守秘密，其處理國庫收入亦然。惟銀行每星期四日發表其星期三之資產負債對照表，中列有公款一項之數額，可以知道每週國庫存款情形。國庫存款在各時節不同，通常在十月間數額最低，自一月以後，逐漸增高，至三月末而達於極峯的高度。因為英國所得稅之清算徵收，皆在一月以後，此外財政部在每星期二出版之倫敦官報 (London Gazette) 上，發表上星期六為止之國庫存款與支出對照表。銀行與財政部發表

數額，各不相同，銀行數額爲每星期三國家各種公款收入支出之總數，而財政部所發表者，爲財政部之情形，其中如撥付支付官之數，即列入支出項內，而銀行報告，凡支付署存款，仍列入負債項下，以致雙方報告之數額不一致，使讀者有撲朔迷離之感。

美國制度

美國開國之後，國家收入，分存於美國各銀行，各銀行皆欲從存款謀利益，競相援引，暗潮甚烈，危及行政。後分存於各省銀行中，經一八三七年大恐慌，銀行倒閉者多，國家不免於損失。一八四六年改行國庫獨立制度，設總金庫於華盛頓，由財政部直接管轄，復於各大埠設分金庫。此項制度之施行，保管自較安全，同時金融活動之困難，亦暴露出來，不僅死藏資金，而且有時國家需用甚急之時，難於覓得銀行之幫助，終至難於維持。一八六一年，國家銀行成立以後，凡財政上之收入與支出，由銀行代爲匯付，并代爲發行公債。舊制恢復之後，國庫存款由財政當局自由辦理，其中即有無窮黑幕，尤其是發行公債，財政當局與銀行操縱，國家難免不受損失。一八一三年聯邦準備銀行成立，始於銀行法中規定國家收入與支出，交由聯邦準備銀行經理，延至一九一六年起，逐漸施行。此項規定，并不是聯邦準備銀行對於國家出納，有完全獨占經理權，像英國之指定英蘭銀行，愛爾蘭銀行及蘇格蘭之六家銀行一樣，不過是聯邦準備銀行有此種權利罷了。美國之不能採用獨家經理制，有其理由。聯邦準備銀行并不是全國銀行，皆行加入，尙有許多有勢力之銀行及信託公司，沒有加入，銀行制度，尙無全國整齊的系統，與英國銀行制度不同。政府發行公債以及各種來源之收入，除由聯邦準備銀行經理之外，非借重其他銀行不可，以便於吸收全國各方面之資源，在歐

戰時，美國發行巨額的公債，尤非得全國各銀行之幫助不可，則其他銀行經理得來之收入，自不能不與以營業上之便宜，存於該行。因為公債應募人之資金，平時存在此等銀行，若是政府要他們將公債收入撥交聯邦準備銀行，是不肯提用其他銀行之資金，則其他銀行營業，必發生危險，故不能不就其他銀行經理得來之收入，順便存於該行。再則政府之資金，在支出上亦為分布於全國。因為支出是分布於全國，有時還在國外，以便直接由經理銀行撥付，而不必由聯邦準備銀行轉匯。所以美國國庫制度，大部分出納，是由聯邦準備銀行經理，其他銀行仍可分潤。財政部有許多往來銀行，於是不得不設立許多銀行戶頭之現金帳，不像英國那樣的簡單。

美國各銀行，都想攬做政府生意，經理出納，在營業上可以得着不少利益。從前各銀行存款，不取利息，一九一三年取息一釐，一九一三年以後，改為年息二釐。到一九二三年為止，十年之間，政府共收息金七千五百萬元，為數不可謂不巨。

法國國庫制度

法國金庫制度，與英美不同，財政部收到各種收入之後，預計各時期各機關各項支出之數，如數準備，到期或指定徵收機關撥付，或由財政部直交，或由銀行匯交，如有餘存，則存款於法蘭西銀行。法蘭西銀行本係官商合辦，但財政收入與支出，并不是全部委託辦理。從前拿破崙時代，以為國家之支出，如軍費之類，當由政府直接管理，不可委託於銀行，誠恐銀行從款項之支出而洩漏秘密，故銀行只成為保管存款之機關，而不是代理國庫。關於此點，亦屬重要。至今英國軍部之向英蘭銀行提款，在庫管審計長核定之數額範

圍以內，可以整數提取，銀行須爲嚴守秘密，亦由於此。

法蘭西銀行收受此項存款，爲數常大，既享受此項特權，同時負有兩層義務：（一）在全國各地方須設立分行，以便辦理國家在各地方之收入與支出。（二）國家收入不夠支出之時，銀行須墊款，在一定數額以內，國家不認息金，惟國家有收入時，須儘先償還。

由此看來，法國之國庫在財政部，銀行不過是存款地方，與私人之往來無異。銀行對於財政部之關係，可以利用財政部之剩餘，同時負有墊款之義務。所以法國每逢財政緊急之際，即令法蘭西銀行墊款，銀行無款可墊，惟有多發鈔票。歐戰之後，佛郎鈔票跌價，皆由於墊款過多所致。法蘭西銀行與財政，別有一種關係，因其爲官商合辦的銀行，直接受政府之管轄，財政與金融之關係，可以打通，而國庫仍然是獨立。與英美兩國銀行辦理國庫，而以銀行業務爲本位者不同。

日本國庫制度

日本採用統一金庫制，據會計法的規定，「國務大臣所屬各種收入，須收存國庫，不得逕行使用。」又「各官廳除以法律勅令規定之外，不得持有特別資金。」及「國務大臣所管欲支出一定數額時，以日本銀行支票付出，代替現金之交付。」又「政府以日本銀行處理國庫金出納事務。」從前國庫制度，在首都設有中央金庫，各府縣設有本金庫三十七個，各區域內郡役所所在地設有支金庫，統由中央金庫管轄。中央金庫爲日本銀行，分金庫爲各地方之日本銀行支店，或其他大銀行，支金庫則選擇其他銀行。凡此等代理國庫之銀行，對於政府負現金出納與保管之責任，惟於一會計年度中有餘裕之數時，得作爲暫時或

定期存款，徵取相當利息，此種辦法，在從前財政狀況充裕時，自不成問題，後來日本財政膨脹，依賴銀行接濟之處加大，漸不適用，遂於大正十年改行存款制，由政府命令日本銀行處理國庫金之出納，作為政府在日本銀行之存款。存款分為三種，一為往來存款，其中作為支付準備金之數無息，此外取息二釐，此項數額由大藏大臣與日本銀行總裁決定。其二為特別存款，為國幣硬貨及外國貨幣，沒有利息。其三為指定存款，為大藏大臣依特別條件存入，其主要者如在外正貨，亦無利息。政府所有存款，并無詳細報告發表。

日本中央財政之出納，可以使用支票，故於統一國庫上極感便利，而各地方財政，尙未能推行支票制度者，仍不統一。

我國國庫
制度北京
政府時代
情形

我國國庫制度，北京政府時代，海關收入及鹽稅擔保外債部分，統存於外國銀行，本國銀行不能染指，其他各種收入，為數很少，大都在收入尙未繳解於財政部之際，財政部已命令徵收機關指撥於各機關。在法律上之規定，國家收入，統分存於中國交通兩銀行，兩行皆有代理國庫之權，然以收入總是不夠支出，實際上無款可存，反而向銀行借款之事為多，所謂存款云者，大都償付借款，或有時各徵收機關解款於中央者，及中央匯寄各地機關者，由兩銀行經手而已。

國民政府
由中央銀
行掌理

國民政府成立之後，設立中央銀行，十六年八月，頒布金庫條例，據其現定，總金庫及各分金庫事宜，由中央銀行掌理，由中央銀行總行總其成。所有國庫歲入歲出，統由國庫收納支付，是可謂採用統一國庫制。財政部之出納，現在皆由中央銀行經管，算是漸入於統一，但各行政機關從國庫領得經費之後，仍各有其

往來銀行保存，未能統一到底，是爲現制之缺點。其第九條之規定，「款項應與中央銀行營業資金分別存儲，但由財政部長核准，以一部分之金庫款移作銀行存款，不在此限」據此看來，原則上仍係採用代理制，惟於必要時，銀行亦得流用國庫之資金。現在中央銀行之情形，既不是銀行之銀行，直接對商民之往來又少，大部分工作，仍在發行鈔票與代理國庫，若改作存款制，徒增重銀行之負擔，而銀行不必能收活動社會金融之效。代理制之存在，其目的在減輕銀行之負擔，亦即所維護中央銀行出納之統一，尙在逐漸整理之中，二十一年十一月國民政府通令各機關，凡此後對國外付款，皆須由中央銀行匯兌局辦理，除中央銀行所出水單外，他銀行水單在審計部審計時，一律作爲無效。

從前中央銀行組織設有業務、匯兌、發行、三局，業務局中，設有國庫科，處理一切國庫債券付息等收支事宜。二十三年一月，以匯兌歸併於業務局，而另成立國庫局，其中分設文書、會計、債券、保管、庫務、五科，足見中央銀行處理國庫事業，日益加繁。

第六章 國庫之掌管

國庫掌管
職責之重

國家各種收入，都應彙交國庫收存，各項支出，亦應統由國庫統籌出發，方能收到財政統制之效果。預算制度，是否能健全施行，國庫發放款項，是其中一個重要關鍵。因為款項離開國庫之後，行政機關可以自由支付，立法部即失掉管理。發放款項時，是國會檢查行政部是否遵守預算之一機會。若有不合法之支出，下次即可以拒絕付款，有此限制，行政部要圖下次領款，非嚴守預算之規定不可，故預算制度之是否能完全施行，當着重此點。然現在實行預算制度之各國，除英國外，很少有完備制度，本節將英國之現行制度，作詳細之說明。

各國制度

國庫發款，歸何人負責掌管，在各國不同，有由財政部掌管者，有由另一機關掌管以控制財政部者。美國制度，存放國庫收入之銀行，由財政部長指定，動用此項資金之權，亦操之財政部長。法國制度，財政部設有支付官，調度各機關出納，國家有餘款放存時，總是存在法蘭西銀行，平時各地方各機關之收入，即由財政部命令直接撥付當地機關，作支出之用，故管理之權，亦屬於財政部。我國財政部所存於中央銀行及其他銀行之款項，從前非有財政部長簽字之發款條，銀行決不付款，間有特殊人物簽字之手條，亦可發款。蓋財政既如此其困難，制度乃不得不因人而設立。近年來財政狀況較好，每月政費軍費，可以放發，經財政部

英國制度
之起源

長通知銀行後，各機關可以按照前述手續領款。請款憑單，須經審計部核簽，但此核簽，只能視為一種稽核，不能視為國庫之掌管。常有許多機關，款已領得，俟後補具手續者，亦有手續齊備，而款仍未能領得者。故我國國庫，可謂為全在財政部掌管之中。日本國庫支款，皆由內閣總理大臣掌管，由其任命各機關之支付官。凡此各國制度，國庫都在行政部掌握之中，行政部收到之款，逕由行政部處置，而與立法部無與。

英國制度，照預算起源之本意，是王室向人民代表請求，供給國家之費用，國會對於發放款項一層，認為非常鄭重。財政部是朝廷官吏，不能直接向國庫支款，國庫收到之款項，在名義上是歸國會管領，國會不便辦理此種行政事項，乃另行委託一個機關，專辦發放庫款之事宜。此項機關，名曰國庫審計部 (Exchequer and audit department)，其長官名曰庫管審計長 (Comptroller and auditor general)。國會派其掌管國庫，財政部之領款，須經其核准發放。國庫審計部之發放庫款，為英制之特色，很可尋味。

從前英國國庫，由國會選舉之委員掌管，後來選舉之委員，在履行職務上發生困難，不獲管理得法，乃由朝廷任命庫管審計員專任其事。而此項人員，實際上是由財政部推荐，隸屬於行政部，豈不是立法部之事權，移轉於行政部，致國會失去管理國庫之初制。一八六六年通過國庫審計部法 (Exchequer and audit department act)，施以改革，將會計之審計與國款收入發放之掌管兩項職務，合併攙來，統由此機關辦理。於是此國庫審計部脫離行政部之管轄，直接對於國會負責。凡國庫資金之發放，歸庫管審計長核准指撥，是為庫管之職，發放之後，各項經費之支出，是否合法，又歸其檢查，是為審計之職，是為庫管審

國庫審計
部之職權

計獨立之經過。

英國要使此項機關能夠獨立履行其職權，乃特別加以保障，至少不要受行政部之干涉。此次法案中規定國庫審計部設部長及副部長各一人，須由國會通過任用，非有上下兩院之同意，不得更換。凡被任用為庫管審計長者，不得兼任其他行政官，亦不得兼任上院或下院之議員，或其他職務。部長及副部長之薪俸，與司法官相同，列在確定經費項下，給與特殊保障。部長受年俸二千鎊，副部長受一千五百鎊，並且在退職時給與養老金。有此保障，所以國庫審計部雖是一個行政機關，不致受內閣干涉，反而各部領用國款，非聽命於他不可。

請款手續

從前說過，英國國會之通過總准款案 (Appropriation act)，須在預算案審查通過之後，常在十月，而會計年度之開始施行，則在四月一日，國會對於政府為應付四月一日以後各項行政費及公債償還費起見，在三月中通過一個掛帳票，及撥款案暫准政府在國庫資金項下得用若干。此筆數約等於三四個月之經費。有此決議，政府方能請用國款，並且有一定範圍，但尚不能以此決議，向國庫提款。

每季之末，財政部須將下季政府應行支付之各種經費及可望獲得之收入數，開一估單，送交庫管審計長存查，其中關於確定經費數額已經定妥，至供應經費，財政部則照其所核准之數額列載。如果這一季中收入不夠支出，庫管審計長認定支出方面沒有何錯誤，於是通知英蘭銀行或愛爾蘭銀行，在國庫無存款時，暫行墊款之數額，墊款之本息，一併記於國庫帳內，由下季收入中償還。此層手續，是預備一季所需之

費用，財政部仍不能據此提款，如果可以提款，數額很大，國會認為失掉管理國庫發放現金之力量，誠恐行政部不免於糜費。

財政部領款手續，在需款時，預計一個月內所需之數額，繕就朝廷之勅書，由兩個財政大公簽名，勅令庫管審計長遵照國會通過之掛帳票，在其數額之內，撥款若干與財政部，庫管審計長審查所請數額，未超過財政部每季估單之數，亦未超過國會通過之掛帳票或總准款法之數額，乃通知英蘭銀行從國庫收入項下撥款若干與財政部。財政部在銀行之帳上，收到這筆存款，才算是現款到手，可以應付各項經費之支出。這筆數額，到月底若是快用完，再依照上述手續，向庫管審計長再請其撥款。在平常年節，一年總得做數次，若遇國家有事而有追加預算，或通過某種事業法案而需新的支出，則次數加多。

及其效力

我們看英國從國庫項下發放款項，須先有（一）國會之准款，（二）有朝廷之勅書，（三）有財政部之估單，（四）有庫管審計長之核准，及其對於銀行之撥銀通知，方能到財政部，如此煩重之手續，正是英國在歷史上經過多次奮鬥後得着之國庫管理權，層層控制，惟恐國庫裂破一個小眼，無端的流用民脂民膏。庫管審計長如果發現請款數額超過國會允許之數額，或是與財政部自己估定之數額不符時，他的責任，就是對於財政部斷然拒絕，絲毫沒有假借，方為奉公守法。財政部之領到國款，雖然是僅費幾紙文書，却正可以領款不易，或以國會或庫管審計長不能通融之理由，以搪塞各部之來請求追加預算，以限制各部之浪費。

財政部之
撥付各種
經費

英國經費，有確定經費與供應費兩類，支出情形，因之不同。確定經費，財政部在每季之開始前，通知庫管審計長是季所需用之數額，并須載明用途。經庫管審計長核對與預算所列確定經費應當支出之數相符，然後通知英蘭銀行在國庫項下撥給一筆整數與財政部。財政部在英蘭銀行獲得此項存款，乃通知確定經費之支出機關按時領取，其中供償還國債本利之用者，則撥交英蘭銀行代為照付，至供他種用途者，則按天撥入支付官之收入帳內，仍然是存於英蘭銀行。兩種款項，都未嘗離開銀行。

財政部之
報告

當財政部向庫管審計長通知需款單時，必須同時將上季既經支付之數額，列單報告，庫管審計長認為沒有錯誤，皆係依上季需款單上所開數額而支出，或因有他種充分理由而有變更者，則庫管審計長方通知銀行撥款。否則庫管審計長可以對財政部質問，又難免不有往返之周折。

供應費之發放，亦是由財政部每季通知庫管審計長由國庫撥發一筆整數，手續與前相同。此筆整數，亦是酌量是季各種經費所需之數額，并非分別經費之類別如行政費軍費之類。確定經費在會計年度開始時，即已議決各種經費之確實數額，而各種供應費須待至冬季，國會議決完了，方知道確實數額。在議決之前，財政部請求庫管審計長發放之數額，不必與預算上所規定者相符合，故名之曰國庫項下暫記 (Exchequer account at the bank of England) 待後來總准款案 (Appropriation act) 通過之後，

總准款案

庫管審計長清理從前發放之數額，從總准款數中除去既經發放之數，以餘額按期撥與財政部。英蘭銀行每日接到財政部之通知書後，才將款撥入支付官帳內。

預算未通過前之管理

在預算未通過之前，各機關之支用經費，難免不發生濫用事情，財政部如何能擔當防止濫費之責任，最爲重要。從前說過，英國各機關預算，先須經財政部核定，然後提出國會。各機關預算，雖尙未議決，然在行政部方面，自經財政部核定後，卽已發生效力。各機關會計，只能依照預算所列之種類與數額領用款項，不得超過預算範圍以外，是各機關之支用款項，已有根據。

然供應費又有一點與確定費不同，確定費數額是確定的，而供應費在支出時不必是完全確定，譬如購買貨物之數額與價格，卽不必能預定，因此各機關之隨時支出，又須經支付官一層手續。

每日報告

庫管審計長發放一個月整數之款與財政部，猶以爲管理不周到，還天天兩支眼睛守着財政部之支付。每天財政部還要送來一個帳單，列載當日各種經費之細數總數各若干，同時英蘭銀行亦須送到每天支出詳細數額之報告，以便兩相核對，檢查其中有無錯誤，或某項經費之支出，有無超過預算。如果發現違法情事，立刻對於財政部送出警告。所以庫管審計長之監督支出不單是從大處着眼，而且是從小處着手。

第七章 財務行政之管理

財政管理
為提高國
家信用

上數節既說明經理財政，以下各節，乃討論財政之管理。國家之需有預算，表面上是在維持收支之平衡，以便整理財政，而實質上之目的，還是在求增加國家之財政信用，及增加行政上之效能。如果能執行預算，不僅本國人民對於政府表示信任，人心安定，社會經濟得以和暢，即在國際上之地位，因財政信用很好，亦得以提高。各國行政管理有鬆緊之不同，因之國家財政信用，有高低之不等。

執行之能
力以增進
效能為準

執行預算之能力，可以從行政效能來度量。財政學上之總原則，為求最大利益，在財務行政上則為以最少之費用求最大之效果。行政費用，固規定於預算，在執行時常有伸縮之餘地。在原則上說，經費之支出，不得超過預算之規定，然假定經費是照預算規定而支出，而行政效益并不好，則面表雖為及格，實際上不能謂為及格。反之若是支出雖有時超過預算規定，然行政成績很大，亦不能謂為不及格。所以預算之執行有無能力，當參考行政效能以為判。

財務管理
為增進效
能之關鍵

各國預算通過之後，多由各機關任意遵照預算施行，即或施行時超過規定數額，不妨重向國會申請增加經費，漫無限制，許多弊端，皆從此中發生出來，是有預算之名，而并未舉其實。要知預算之實行，端在執行支出時根據於節省與效能之原則，加以嚴密考核，方能收效。至若事前之預算規定與事後之會計收支

報告，無法變更當時之事實，都不過是外部的限制，其效力究有不逮。可知一國財務行政，若無當事時行政上之管理，仍然是表面文章。

管理須有
一中樞機關

國會核准之預算，僅為一個原則，而行政上各機關應如何組織，方能增加效能，需用某種職員，薪俸應規定幾何，新事業是否應當添設，預算之規定是否有變更之必要，皆須有個中樞機關為之決定。決定之後如須請國會通過增加經費數額者，然後由此機關提出。否則各機關之長官，雖能作行政上之管理，而辦法必多不一致，效能即有等差。假使有一中樞機關，賦有管理全部財務行政之權能，庶能比較各部各機關之效能，而期其作同等程度之節約，各機關之間，得以互相砥礪。此項中樞管理組織，在財務行政上實為不可缺少。

集中管理
有三種制

財務行政管理之中樞組織，其組織是否健全，是否適合於管理支出，是否能收管理之效果，皆與組織本身有關係。就各國之成例看來，約有三種構造。一為財政部管理制，（二）為隸屬於行政首領之獨立管理機關制，（三）為委員會之管理制。茲先就三種制度本身，加以說明，然後再引徵各國之施行情形與成績，作為論證。

（二）財政部
管理制
較能獲得
圓滿的效
果

一 財政部管理制，以英國所行者為型式，而最有成績。本來財政部負有計劃財政與經理財政之職責，則管理財政一事，自以交財政部連同辦理，方為有效。因為財務行政之事情，牽涉一般行政，與夫國家之政策，政策之決定，俱已藏納於預算中，然臨時遇有財政緊急之事情發生，亦不能不有所變更，若由財政部

連同主持，庶能收肩之使臂臂之使指之效。若是將此幾項職分劃開，必成爲麻木不仁之局，財政全部之計劃，終無從運用靈活。

然各國未
能實行此
制者爲保
持各部行
政之獨立

現在許多國家之財政部，以爲他的職責，端在經理收入與支出，或擬定財政計劃，對於各行政機關，按照預算規定，發放款項，就算盡職。至於各機關支出，是否正當，有無成績，則未嘗過問，不能不認爲財務行政上之一大缺點。此種缺點，由於事權之不能統一。有的國家，認爲各部行政，各有其獨立權，彼此不得妨礙，一部行政，完全受主管長官之指揮，不受他部之干涉。凡嚴守此項原則者，謂能保守各部行政權之完整，責任分明，然終難免於各部之自私自利。其實國家爲統一的國家，政府爲統一的政府，行政事權之劃分，固屬應當，以便分工合作，然財務行政爲各部共有之命脈，似應有統一之管理，以增加執行預算之能力，以尊重財政部之職責，方爲正當辦法。

實出於誤
解

各部拒絕財政部之管理支出者，據各國立法者之意見，以爲財政部既總攬全國財政收入之權，財權在握，可以恣暴自爲，是應對於財政部施以牽掣，自不能反而付以管理各機關財政之權。人心微妙，吾人莫測其高深。既恐財政部管理財政而牽涉到各部之行政，於是各機關從國庫領得款項之後，即自由使用，是與嘯匪分贓，各人分取一份，以供各人之豪淫享樂者，情形相似，種種流弊，皆發源於此。要知一項經費之是否應當支出，在財政計劃上已有所決定，而支出數額之多寡，使用之方法，當依行政效能之大小以爲別。此項標準，爲各部及財政部所應共同遵守，是有共同的目的存在。假使各部與財政部皆以此爲目的，是不必

放釀成弊

有何爭執發生。其所以發生爭執者，無非是各部單看重本部事業之重要，然是否重要，要當從全體行政上去衡量。假使能以財政管理為中樞，比較各部行政之重要性，及其事業效能之大小，方能獲得公平判斷。若是各部各自為政，則強有力者，不難借政治勢力，以謀己部事業之發展，使社會受利害，限於某部分人民，其甚者，造成政治上之異端，而危及國家全體與公共之福利。

而財政部
浸成爲各
機關的獨
款機關

現在各國，多以財政部之職責，在籌款以供給各部經費之機關，於是財政部主辦徵收賦稅，發行公債，管理國庫，發放款項，使各部機關之經費，能夠按時接濟，即為財政部克盡厥職。所以內部之組織，皆從財政技術上着眼。殊不知財政部之職責，除此等事務而外，尚有管理全國各機關之執行預算一層職責。假使財政當局疎忽此項職責，惟以能供應經費為能事，則財政部長便成為籌款之專員，聚斂之能手，實在是失掉總理財政之意義。

(二)行政
首領管理
制

二 行政首領管理制，以美國制度為型式。此種制度，以為各部行政權當維持平衡，一部不受他部之干涉，然又以財務行政陷於分裂之狀，釀成無窮弊端，不能不加以管理，遂責成行政首領負擔管理財務之責任。若是一國之政治制度，排列整齊，嚴守不相侵越之主議者，自非行政首領出面執行管理不可，願行政首領日常忙於對內對外各項政策之應付，若欲使其再有餘暇，與全國各機關辦理行政事務之人員，商量支出之是否適當，豈非是大大的笑話，則行政首領便變成一位總會計官了。美國制度，總統既承受此項重責，自己又無暇顧到，於是將財務管理事項，交由預算局辦理。預算局考核各機關之預算，亦可積得財務行

行政首領
何能對於
行政事務
負責

政上之經驗。若能假以時日，積得經驗，未嘗不可以作有效之管理。觀於美國自從預算局成立以來，迄今十餘載，對於財務管理，很有進步，但比之英國尚有所不逮。揆其原因，實由於收支之經營與經費支出之管理，常有不可劃開之關係存在，預算局雖如何有責任心，終以經費之供給，並不須本機關負責籌措，何必與人較重錙銖，殊不值得，故在管理上難免不有懈怠。我國主計處制度，亦屬於此類，容後再述。

(三) 委員會
不合
於實際
用途

三 委員會制度在我國會欲引用。採用此種制度者，大都由於財政部負不起管理之責，行政首領亦不負此項責任，而經費之支出，實在濫得可駭，甚至引起國內政爭與戰爭，人民實不堪其痛苦，於是想羅致在財務上有勢力之人們，共同出來說話，以限制經費。經費支出是否正當之問題，在會議席上固可暢所欲言，然財政之管理，是一種日常行政事務，不是十天一次會之制度所能辦到。如果等到會議來管理，則支出早已過手，噬臍無及。即或能加以管理，然發款機關（行政部）是否能遵照辦理，是否願受委員會之節制，都成問題。其結果仍然是議決由他會議，支出我自爲之。此種制度之效能，可以期其等於零度。

財務管理
爲我國當
前之急務

財務行政之管理，非常重要，在我國今日，似尙無深切之感覺。我國財務行政界之空氣，與各國不同。各國總是說政府太浪費，應如何設法制止此等弊端，而在我國，只是遍地窮聲。其實我國二十年來，各部行政人員之薪俸旅費，并未短少分文，而辦事成績，毫無考察。有許多機關人員是尸位素餐，無成績之可言，有收入之機關，實在浪費得可駭，從來無人加以指摘，在窮困之聲浪下，罩掩着無限的黑暗。假使將來行政效能與經濟之聲浪騰起之後，才知道財務管理之重要。

本節既從理論上考察財務行政之有效管理，以下再就我國毫無能力的管理，英國之有效管理，美國管理之進步情形，加以說明，以資比較。

第八章 各國財務管理制度

第一節 我國財務管理制度

從前漫無
管理情形

我國財務行政，向來沒有管理，各部經費之支出，無論有無預算，而按照預算規定以施行者實少。實際上是各機關能向財政部領得幾何即支出幾何，財政部從發放每月經費上以限制各機關之支出，至於支出之內容如何，絕不過問。惟以國家年年多事，軍費浩繁，而行政費用常不能按照預算發放，以故各機關行政，其本身有收入者，可以大興土木及各項建築事業，若是靠財政部發款者，則僅夠維持機關之存在，而於事業之進行，只好是「有錢則辦」。國家每年收入，遞有增加，而行政費用總是不夠，或有行政費用而無事業之成績，不僅人民起來責問，即在政府本身，亦無以自解，遂有管理支出之種種計劃。

十八年財
政委員會

民國十八年成立國民政府財政委員會，以各部長官為委員，而以行政院院長為主席，組織可謂隆重。財委會曾核定各機關十八年度歲出預算發布，至各機關是否遵照施行，迄無報告。該會通過此項預算之後，十九年春，即明令取消，其對於各機關之支出，未嘗作何管理。

二十一年

二十一年五月，立法院又通過全國財政委員會條例，在主計處存在之時，忽然又設立此機關，顯係立

財政委員會

法院或國民政府認爲主計處太軟弱，不能履行職權，遂成立一個特別有力之監督機關。據條例規定，係網羅以下幾種人：（1）各部之高級官吏，（2）工商界領袖，（3）金融界領袖，（4）財政專家爲委員，而以行政院長爲委員長。所定職分爲：（一）整理財政，（二）審核收支概算，（三）審核公債之發行，（四）稽核報銷，（五）公告收支帳。而禁止內戰費用之支出，特別加以聲明。數年來國家支出，投於破壞的內戰者占大部分，此項限制，洵不可少。又委員會設有常駐委員，辦理日常事務。至對於各機關經費之支出，并未明定管理方法。

凡此各種委員會，既爲無結果而散，於是行政監督之制，遂見重於世，而有主計處之設立，前於第二編第二節第五項，已有所說明，茲再將主計處之財務行政監督部分，加以剖解。

主計處之
財務行政
管理權

主計處直接隸屬於國民政府，對於五院立於對立地位，設有主計長一人，其下分設歲計會計統計三局，凡屬計政，皆由主計處辦理。歲計局與會計局之職權，皆與財務監督有關係，述之如左：

歲計局辦理左列事務：

- 一 關於籌劃預算所需事實之調查事項。
- 二 關於各機關概算預算及決算表冊等格式之製定頒行事項。
- 三 關於各機關歲入歲出概算書之核算及總概算書之編造事項。
- 四 關於依照核定總概算書編造擬定總預算書事項。

- 五 關於擬定總預算書經核定後之整理事項。
 - 六 關於預算內款項依法流用之登記事項。
 - 七 關於各機關各種計算書之彙編及其報告事項。
 - 八 關於各機關歲入歲出決算書之核算及總決算書之編造事項。
 - 九 關於各機關財務上增進效能與減少不經濟支出之研究及其報告事項。
 - 十 關於各機關財務上應合辦或統籌事務之建議事項。
 - 十一 關於各機關辦理歲計事務人員之指揮監督事項。
 - 十二 其他有關歲計事項。
- 前項第三款至第八款之規定，於追加預算及非常預算準用之。
- 會計局辦理左列事項：
- 一 關於各機關會計人員之任免遷調訓練及考績事項。
 - 二 關於各機關會計表冊書據等格式之製定頒行事項。
 - 三 關於各機關會計事務之指導監督事項。
 - 四 關於各機關會計報告之綜核記載及總報告之彙編事項。
 - 五 其他有關會計事項。

主計處總攬全國計政，職責重大，範圍又廣，地位又高，從前財政部會計司主管之職務，及各機關關於辦理預算決算會計之事務，概撥歸主計處主管。在財政監督方面，不僅從形式上監督，如統一各種書式之類，又必從實質上監督，如上述關於各機關財務上增進效能與減少不經濟支出之研究及其報告之事。主計處關於監督方面之工作，約有數事：

第一 統一會計制度 我國各官廳會計，向來各自為政，系統紊亂，艱於查考，主計處遂以統一會計制度為入手之方法。主計處於二十二年擬定「中央各機關及所屬統一會計制度及實例」多種，由主計處印行，以期各機關之遵照辦理。會計制度之統一，洵有必要，惟各機關各有情形不同之處，所擬制度，是否合用，是否能使會計制度簡單而又明確，尙成問題。故此項制度之施行，仍未決定。

第二 會計獨立之實施 從來各機關會計人員，皆由各機關長官任用，其中弊端甚大，主計處有對於各機關會計人員加以任免遷調訓練考績之職權，遂有於各機關設立會計長之制。現在鐵道部交通部陸軍部軍需署因其所轄機關極多，已次第設立會計長辦公處，其他各機關，亦在逐漸推行之中。會計長由國民政府簡任，會計主任由主計處荐任，駐在各機關承主計長之命，並依法受駐在部長官之指揮，辦理本機關及各隸屬機關之歲計會計事務，其下分設各科。將來主計處之與各機關關於計政事項，可以收指揮得宜之效，是為計政上之一大進步。（參考國民政府主計處辦理各機關歲計會計人員暫行規程及各部會計長辦公處處務規程）此制方在進行，成績未彰，固無從判斷其效果。各機關會計之獨立，事屬應當，但

從全部制度看來，有不能不引起吾人最大之疑問者：

一 會計主任之管理各機關支出，皆根據預算，然我國預算之編製，極不確實，難於作有效之管理。

二 會計主任之管理，必須有權力貫注，而其主管機關之主計處，並不對財政負責，且不知對於何方負責，則會計主任雖明知某項支出之不當，只可作為談話資料，焉敢拒絕支出，開罪於同事？不如做做順水人情，是與法國支付監制之不能施行有效，同一情形。

三 支出之是否能節省，如何能增進效能，皆繫於支出之方法，而此方法，由政務長官決定，假使由政務長官兼負此責，方可收效。會計長無此職權，亦不明瞭如何決定之內情，則其所見，皆為皮相。即或有所見，仍無權變更其決定，此係事實問題，不是空洞之法律規定所能達到。有此獨立會計之後，各機關之不當支出，反可以捉弄會計主任，卸除責任。故獨立會計，只為有名無實。

四 為設置主計處，年花八十萬，（二十年度預算）二十二年度假預算，列經常費為五十萬，臨時費尚不知若干。各機關之設會計處，規模宏大，又不知預算若干。此等組織，皆為浪費，安能限制各機關之浪費。

獨立會計之制，著者認為有設置之必要，但不可集中於主計處，而當劃作財政部之管理權。若使主計處存在，將置財政部於何處？考原來主張計政獨立者，或出於個人之偏見，或出於不理解此制之運用，必欲剝奪財政部之理財權而后已，鑄成大錯，遂使我國全部財務行政，至於支解。表面看來，會計獨立，似若可以管理財政部，而不知疊床架屋，無裨實用，而其為害之烈，益使我國財務制度，不能作有效之整理。近來羣以

擴大政府組織爲驚，不對於國家國民負責，無可置談，徒苦吾民之事小，而不能產生健全之政府，其罪甚大也。

第三 收支報告之編製 此項報告，分爲三種：

- 一 甲種收支報告 各機關關於經常臨時各費之收支，應按旬編製甲種收支報告。
- 二 乙種收支報告 各機關有收入者，關於收入款之收支，按旬編製乙種收支報告。
- 三 營業會計報告 辦理國營事業之機關，除編製甲種收支報告外，再編製營業之會計報告。

此等收支報告，由各機關按期送達主計處，主計可以隨時考核各機關之收支。報告書式，均由主計處規定，其詳可參閱主計處頒布之中央各機關及所屬編製收支報告暫行辦法及收支報告科目表。此項報告，現經施行，蓋財政部發款辦法，非有此項報告，則不發放經費。可知一種制度之推行，非有力量貫注，難於有效。

不能作有效管理之

主計處之職權方在逐漸推行之中，至將來究能有何實際效果，此時殊難逆料，倘使主計處能澄清財務行政中之各種弊端，實國家之厚幸。然授之美法各國之制度，與其成績，不禁令人愀然心憂，至今使主計處之職權，不能充分行使發生若何效力者，則爲權力之機構，配置錯誤。主計處隸屬於國民政府，而國民政府主席不負責實際政治責任，從主席看來，視主計處若五石之瓠，有其堅不能自舉之慨，從主計處看來，所作各種努力，而無力量貫徹其間。吾前於本編第一節中已說明財務行政之計劃經理管理與清理四者，有

不可分離之關係，否則不能發生全部的效力，即各別的效力，亦不能充分發展出來。主計事業之獨立行使，在根本上即有錯誤，以故數年來主計處所努力者，都為形式上之工作，即形式上之工作，亦未能依法做到，至於財務行政在實質上之改革，仍付缺如。在民二十一年，自以行政院負行政責任之後，中央政治會議，即提出主計處隸屬問題，有改為主計總監部之議，後以行政院及財政部俱不敢接受此重要機關，又無適當之處置方法，故仍舊貫。

合理之財務管理制

今後欲使我國財政，作有效之管理，便當充實審計部之監察權，凡收入支出，都須經審計部檢查，國庫發款，亦須由其核准，而財政部對之，總負責任。財務行政上之管理權，俱當交還財政部，併使財政部能充分負起此責，若是從中多置機關，不僅增加行政上之麻煩，且使各機關互相推諉，財政部亦不能指揮全部財務行政。我國國民，沒有美國國民之闊綽，當局者，又非如美國國會或行政各部之爭權奪錢，際茲國亂嚴重之局，只應有極節省整飭而又能發揮充分效能之政制組織，贅疣機關，應當裁汰，以資緊縮。將節省之人力財力，投之於國防與實業為是。

財政部之管理
統一國庫款
統一處理

財政部在其職權範圍之內，有各種管理辦法：

第一 中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法 凡中央各部會收入款，及其所屬非營業機關收入款，與營業機關盈餘款，或攤解非營業之經費，均解交國庫核收。各機關經費，均由國庫統籌核發。此項辦法，即為實行統一國庫之制。我國財政部所有收入及支出之款，現均由國庫處理，然每月分發各機

關之後，各機關，即任意存置於其他銀行，是每月於發放經費時，國庫必有大宗之付出，其中缺點，前已說明。又國營事業之收入，為數亦極大，均存入其他銀行，而代理國庫之中央銀行，不免失去此項資金運用之機會，為增加中央銀行之勢力計，自應將國家各機關之收支，皆統一由中央銀行處理為愈。但至今此項辦法，尚未通行。

稽核徵收

第二 財政部直轄各徵收機關之稽核與查帳 從來我國徵收行政，缺乏謹嚴，徵收不確實之弊，所在多有。民國十六年，財政部即已頒布稽核及查帳章程。關於稽核方面，凡各機關之每月比額，及報解多寡，預算，決算，出納，統須由財政部稽核，必要之時，由部派員前往實行特別稽核。查帳分為普通特別兩種，前者每年舉行一次，後者遇必要時由部隨時派員行之。

監督地方 財政

第三 監督地方行政 我國財政，在中央因各種賦稅整理，得維持秩序，然各地方財政，至為困難，因困難而至於紊亂，為人民所詬病。又國地賦稅收入，本已劃分，然地方窮窘，不免攘奪中央稅源，或截留中央稅收，因此不得不加以監督。考其目的，一方面在限制各省之濫徵捐稅，期以減輕人民之負擔，同時亦在保護中央稅收，以免地方之攘奪。依其規定，以財政部為地方財務行政之監督機關，各省市遇有變更稅目，增減稅率，或募集公債時，應由省市府擬具計劃，由財政部審核，簽註意見，由行政院轉立法院議決，呈請國民政府令行。各級地方政府，不得預徵賦稅，并不得自由附加，其他有害於公共利益妨害中央稅收妨害交通等弊端之捐稅，概在禁止之列。（參考二十一年十二月十三日公布之修正監督地方財政暫行法）

第二節 英國財務管理制度

英國財政部管理之力量

英國財政部認為經理支出與收入之事項，與一般行政無異，各設立專管機關，使其獨立，故設立關稅稅局，內地稅局，與支付署三大機關，置之於財政部之外，財政部僅加以一般管理，因得以節省精力，從事於計劃財政與管理財政兩大職責。部內組織，全在適應此種需要，對於經理收支之機關，處於考核的地位，而對於各項經費之支出，特為注重，日常行政事務，關於這方面者反多。

財政部有權

英國各部預算皆須提出內閣會議，財政部長在會議席上，對於各部經費數額之決定，幾握有全權，然後向議會請款。議會准款之後，財政部對於各機關之支出，仍然是有管理之全權與責任。我們且看英國財政部如何盡其責任，與如何管理。

管理各機關支出

各部各機關預算，皆須經財政部核定，然後按照核定之用途與數額，實行支出，在支出准款之時，財政部即使出其管理權，限制各項支出，不得逾越預算規定之範圍。如果因不得已事故而欲變更用途，或是某項支出非比預算數增多不可，皆須事前商之財政部，經其核准，各機關沒有自由變更預算之權。各機關辦理事業時，無非是發生對人與對物之支出，事業上對人與對物之調度，在主管機關自然握有全權，不受他部之干涉，但在英國不然，各部辦理之事項，凡涉及財政者，如果發生問題，財政部亦有干涉審查之權。在他國常以財政部不得干涉他機關之事業行政權，而在英國財政部實有權從管理財政而干涉各機關之行

與考核行政效能

政，其權力之大，為各國之所無，是為英制之特點。然英國財政部權力，其淵源純出於奉行國會授與之職責，遵守國會通過之法律，并非僭越職權。

英國財政部從管理支出而涉及各機關之行政權，在他國認為是一種特殊權力，然在英國，則認為是財政部應盡職責。例如各機關辦理各項事業，雇用職員若干人，各人薪俸幾何，購買物品幾何，價格若干，購買之方法如何，在各國都由主管機關自己決定，在決定之中，各機關即常不一致，其行政效能與經費數額之比例，在各機關即各不相同。其中官吏薪俸等級，雖然各國亦有官吏等級薪俸表之規定，但人數與晉級等事，各機關既有自由，即難免於流弊與不公平。至於購物手續，更為煩雜，不易清理，因此各機關支出，常不免於浮濫。若在英國，財政部在核定預算時，檢查各機關支出之費用，及其行政之成績效能，互相比較，一切用人行政，皆施以細密檢查。如有某機關行政效能很高者，則通告他機關做照施行，如有行政效能很低者，即設法改進，此種細密工作，牽涉各方，極為煩重。故英國財政部辦理核定各部預算之人員，不僅須熟習各種法令，且須有豐富之行政常識，與各種行政之經驗。此等人員，名義上是核定預算與支出，而實際上尚須審查全部行政效能。行政效能之考核，既為各機關所共認為不可缺少，則各機關自不能拒絕財政部從管理支出而涉及行政上之調度。若在他國，不承認財政部有此項特權與職責，支出之不經濟，從無人過問，社會無從知悉，行政效能之低下，不言而喻。

管理制度

財政部內設有三司，三司之職務，與全國各機關之職務相銜接，凡屬用人行政牽涉到錢之事項，都匯

集於三司，分途辦理。譬如某機關要增加一名職員，必須經人事司核准，為之決定薪俸。平時各項經費之支出，都是供應事務司處理，如某機關要想變更預算規定，或增加預算規定之數額，必先經其核准，然後方向議會請求。一切財務行政之實權，可以說是在這三位司長手裏，由他們與有關係之各機關商議決定。

部派會計

各部各機關，設有會計主任 (Accounting Officer)，由財政部推荐，由內閣總理任命，凡該機關一切支出，皆歸其負責，依照預算辦理。每年年終結算帳目，歸他審核，負責簽字。國會公帳委員會在查問時，必須出席作負責之說明。會計主任是部長之屬員，却是部中任何支出，都須經其核准，如果部長或其他職員決定之某項支出，有違背預算規定者，他可以聲明理由，加以拒絕。如果主管長官再有明文命令照付，始不能再行違抗，此等支出，由長官負責。此項會計主任，在大機關，由財政部酌設專員，以專責成，稱曰 Accounting General，在小機關，則指定該機關之一位高級常務官兼管，以節省費用。在各部各機關，總是願意支出，在財政部總是願意節省，會計主任做兩部之官吏，常不免左右為難，但因須對於財政部負責，自不能不對於各部支出，力求節省，若有問題發生，則隨時呈報財政部。英國對於部派會計之制，曾深加研究，在專任會計，固可盡力考察，無所曲徇。但支出方法之決定，仍由高級常務官管理，效能之增進，與費用之節省，俱在其掌握之中，若使其兼負會計主任之責，是可收得此等效果。比之部派會計，不能從行政上干預支出者，其效力更為切實。

軍部財務

至參謀本部及海軍部兩部，因為行政性質不同，經費又鉅，兩部自設有財務次長，與各部不同。此等財

之管理

務次長，各自管理該部之財務事宜，不受財政部之節制，惟兩部預算，仍須先經財政部核定之後，方能呈送國會。程序之規定，固爲如此，但財政部常無法加以詳細審查，仍須兩部次長自行負責。若是支出超過總經費預算，則當由部長與度支總裁商決。財政部對於各部財務管理，極爲嚴覈，而對於軍部僅從總經費上限制，并不是對於兩部特別寬鬆，實爲另用一種方法，以求管理之能充分實行而已。

各部各機關之財務行政事項，遇有問題，須由會計主任商請財政部核准，小的問題，由主管司長解決，若遇重大問題，則由司長報告次長，乃至度支總裁，與主管部長商同解決，若猶有不能解決者，則提出閣議，由內閣總理處決。依照此種辦法，政務官可以減少行政上之麻煩。

部務會議

英國尚有一種好的制度，以促進行政效能者，則爲各部間之部務會議 (Departmental and inter-departmental committees of investigation)。此種會議，沒有固定的組織，各部遇有組織上或財務上之問題，則由財政部與主管機關之官吏開會討論，作爲報告，以供財政部及各部之參考。如果某一問題同關係於各機關者，則由各有關機關之主管官吏會商。財政部對於各機關之支出，亦須斟酌實情之需要，不能專從財政上武斷，此項會議報告，能討論一件事由在各方面之利害關係，財政部之決定，方有充分的根據。英國各部各機關能夠結合，互通聲氣，無爾疆我宇之意見，無權力之爭執，對於各種問題，不厭作精密的討論，而其共同目的，都在求行政效能之增加，費用之能節省，所以紀綱整飭。在此種制度之中，我們可以看出財政統制之精神。

第三節 美國財務管理制度

美國財務
管理制

美國制度，從前與法國相同，國會懼於各行政機關之浪費，要想在支出當事時加以管理，終以格於行政權平衡之原則，不能作適當有效之管理法。一九二一年新預算法之規定，以總統為行政首領，有管理財務行政之權。現在美國總統所能實行此項權力者，則為各項經費如有所增加或變更，非由總統提交國會不可。至於支出當事時之管理，總統不是事務官，實無法實行貫徹到底。每年總統於正七兩月內，召集各部各機關之行政代表，及與財政有關係之官吏，開政府財務會議 (Business organization of government)，由總統及預算局長演說，勸告大家要於遵守預算規定之外，還要力求節約與增加行政效能。此種告誡，可以喚起財務官吏之注意於節省與增進效能，然其效力，終止於要財務人員訴之於個人之責任心。在今經濟勢力如此強熾之世，要想人人在當事時收其放心，不能不說是一件很困難的事情。

自哈丁總統成立新制度之後，顧理治繼之，厲行節約運動，深得美國人民之信仰，因得連任。胡佛當政以來，蕭規曹隨，適逢世界經濟恐慌之際，遇事皆力求節約。財務行政之節約，在美國行政上已成爲一種風氣與信條，大變其從前支出無度之習慣。此種提倡節約之功效，亦不可藐視，行政長官以身作則，其下級官吏，自不能不有所警惕。

總統之管

美國一九二一年預算會計法中，雖未明白規定大總統有管理各機關支出之權，然總統為行政首領，

理權

此項權力，當然爲總統所固有。有時國會於預算上規定之某項支出，若總統在當事時視爲無舉辦之必要，或認爲可以減少，總統有權加以裁制或停止。經費之裁減，雖於國會之規定，有所違背，然國民輿論，從未以總統此種舉動，有何不合法之處，蓋亦視行政節約爲行政首領當然之職責，惟不得於國會規定之預算外，別有支出而已。

運用之法

美國總統之實行財務行政管理權，是委託於預算局局長，其運用管理權之處，約有三點。

第一 各項事務費用，應於預算規定數額內保留一部分，作爲準備，非遇必要時，不得支出。此種辦法，一方面可以避免將來請求追加預算，他方面在支出上置一節用之機括，若能嚴守此項限制，則此項事務費用，必有餘存，退回國庫。

第二 總統通令各機關，任何新增事業，縱已規定於預算，非將全部計劃送交預算局審定之後，不得支用經費。蓋一機關之新增事業，是否與他機關事業相重複，非有詳細考察，無從決定。如有重複者，則合併辦理，方能達到節約之目的。任何新增事業，在舉辦之前，必須將以下數點說明：

- 1 事業之性質目的範圍與存在期間。
- 2 事業是否有法律之根據，根據於何項法律。
- 3 雇用人員之人數及各人之薪俸數額。
- 4 一年中各項行政費用數額及總數額。

5 概算數額之來源，係挪用某項經費，抑須新加經費。

第三 總統對於各項經費支出之數額，經預算局或他人審核，認為有裁減之必要者，得命令主辦機關照辦。惟總統之命令，有時難免不與國會之規定相衝突，故於發行命令時，不能不加以審慎。如國會規定之預算，非將全數支出不可者，換言之，如果經費之支出增多，效益亦可加多，以增加人民之享受者，恆不加以裁減，以避免與國會之衝突，至於行政效益，只須達到一定程度即夠者，則總統不妨裁減經費，以防止格外之浪費。

第四節 法國財務管理制度

法國財政部無管理權

一八九〇年支出監制

法國財政部部長，在內閣中為重要閣員，但其地位，不能超出各部部长之上，與其他閣員，比肩並立，故各部財務行政，財政部不能直接施以管理。各部在預算許可之範圍內，可以自由支出。不受財政部何種掣肘。即或有超過預算之事，各部可以商之預算部向國會請求追加預算。預算部勢力甚弱，而國會財政委員會之勢力甚強，預算部不能不依各部之請求以提案，而財政部又不能不依國會之決定以籌款，以此各部各有其活動能力，而財政部更難於管理。在一八九〇年法律，曾有財政部長管理各部支出之規定，由財政部在各部設置支出監 (Contrôleur des dépenses engagées)，任何支出，皆須經其察核，是否與預算或法律相符或有他法增進效能。各項支出經支出監簽字之後，始得支付。支出監并有權拒絕簽字，發生爭執，

財政部亦
不受管理

則由財政部長作最後之決定。又依一九二二年八月十日法律，各部部长如有故意支出而不經支出監簽字者，得科以民事上或刑事上之責任。但此項規定，從未實行。支付監之於各部財務行政，洵有相當成績，終以缺乏實質的權力，仍不能獲得若何效果，與我國情形極相類似。

法國預算，由國會決定，財政部部长自當依法奉行，然若不依法奉行，國會又無權加以掣肘。其在英國，度支總裁如有違法行為，庫管審計長可以訴之國會，加以彈劾，而法國無此機構。法國財政部長可以不依法律決定支出，其所決定，即各部之支付監與會計員，亦當懷遵。一九二二年八月法律，准許政府以閣議決定，為公共安全利益作任何支出，事後由國會追認，因之國會監督財政之權，更為減損。此項國款之支出，依法必須報告國會，然若財政部不作報告，國會亦無如之何。例如一九二九年，國庫中屯置二百萬萬佛郎巨款，供政府動用，輿論界喧騰不已，而國會尚不知悉。一九三〇年，國會欲立法管理國庫，終未成立。

監督之無
效

財政部有管理各部會計之權，各部決算報告，須經其審核之後，始轉送會計檢查院。但其送達，常稽延數年之久，所報告者，多不確實，國會亦以年代久遠，審知其中內容，不可究詰，無人願意下一番苦工，從事審查，故決算報告，不能有何作用。

第五節 比利時財務管理制度

比利時對於財務行政之管理，設有會計檢查院 (Cour des comptes)。院長從下議院議員中選

任，各機關之領款，均須先經該院核准，財政部方能發放。該院爲一獨立機關，由議會賦與稽核發放款項之權。各機關會計，須按期製就經費用途與數額之表冊，送達該院審查，如發現其中有與預算不合符者，可以拒絕發款。如果行政長官提出關議，認爲非支付不可，則由內閣負責，該院可以核准。核准之後，該院卽呈報議會，由議會加以裁決。此種辦法，卽是限制政府不得直接對各機關發放款項。惟手續簡單，各機關領款之後，仍有支出之自由，而支付之是否正當，未能加以管理，究不若英國之能對於每節支出，皆加以嚴密審查。

第九章 人事費與物品費之管理

第一節 人事費之管理

國家之支出，不外對人費，對事費，與對物費三項，欲謀財務行政之能節省，且能增高行政效能，是當於此三者，有合理之處理制度。

人事費除
有官規外
尚須有管
理各國皆
然

各機關人員之任用，當使其恰够辦理行政事務，不可浮濫。通常各國關於官吏薪俸等級旅費，皆有法規爲之規定，而於人員之任用，須有一總管機關，加以審核。英國制度，以人員之任用，與經費有關係，故於財政部設有人事司，各機關之組織，及人員之任用，皆須經人事司詳細考察後，加以核准，以免人員之濫設。美國財政部亦設有人事處，但以美國財政部對於各機關財政，無管理之權，則人事處只成爲官吏登記機關。德國關於全國各機關官吏人員之任用等事項，亦由財政部掌理，因德國行政謹嚴，財政部之權力頗大，亦能阻止各機關人員之濫設。

我國無法
管理之特
形

我國設有銓敍部，各機關人員之任用，皆須經銓敍部核准，但銓敍部所審核者，大都爲人員資格等問題，盡屬表面文章，而於各機關事務之繁簡，各須設置人員幾何，工作效能如何，無法考核。蓋用人行政，爲長

官之特權，常有長官更迭，其他官吏隨同進退者，幾成爲慣例。至於各機關應如何組織方爲適當，更非銓敍部權力之所能及。

十九年三月，中央政治會議曾通過勵行節約案，由國府通令各機關，不得設無用之人員，然此項通令，只於文書了事。我國歷來情形，個人之政治勢力太大，政府各機關組織，俱可隨個人政治勢力，加以更改。機關與人員之增設，一經中央委員提出之後，其述理由，即無人敢於反對，若是提議取消某機關，便成爲開罪於人，誠恐引起政治問題。經費由財政部籌措，來源出自人民，人民又嚴禁說話，何必多惹是非。其實人民智識，並非麻木，對於政府，非不擁護，徒以處於積壓之下，已成俎上之肉，政府有宰割之自由。及至外侮襲來，又責人民之太不憤發，其爲矛盾，不言而喻。以故機關增設之事極易，裁併之事極難，於是機關增設之數，有加無已。又況機關既准設立，則現模務謀擴大，官職必須加多，此係局面攸關，不可遜於他署。近年以來，我國政務增繁，委係實情，人員增加，亦屬需要，但機關與人員增設之速度，遠在政務脹度之上。拿薪不做事之委員，盡是智識份子，官職之濫，於今爲極。曩日服貂，盡須自備，今日汽車，皆是官物，無論機關若何之小，汽車不可不備，世界各國官用汽車之多，恐以我國爲第一。此中糜費，不過一端，其他勿論。

抑此問題，與我國社會政治有關係。我國地方甚窮，中央政府較富，而社會事業不振，高官厚祿，儘人皆所希冀，才智之士，乃蒼萃於京師，於是社會事業，無人敢於冒險經營，地方事業認爲無發展餘地，全國人才，多集中於政界。政府苟不以高官厚祿養國士，行見政潮起於空穴。現在行政人才，亦感缺乏，欲其養成，端

賴經歷，非可速成。在當局有千金市骨之渴望，乃仕途乃雜沓不堪矣。此種情勢之釀成，終使政府社會交受其困，而財政上之浪費，漫視爲無關重要。政制機構如此不良，欲使官得其用，人盡其力，統制人員之濫設，厲行節約之規章，可謂無望。

第二節 物品費之管理

物品費處理之制度

政府所需實物，種類繁多，數量至巨，爲財政上之最大漏卮。政府對於物品之購買與保管，皆有規章，舉凡物品之使用與消耗，皆須記入會計，與處理現金相同，亦須加以審計，以免各機關購置無用之物，或使用时而有糜費，或保護不周而任其損壞，或購置時而價值不實。

分散制之利弊

政府處理物品之制度，有集中制與分散制兩種。分散制者，各機關所用物具，由該機關自行決定購置保管，即視爲該機關屬有之財產。考其優點則爲：（一）一機關視其需要數量而購置，可免多購無用之物，（二）購置之時，可以適合於其特殊需要。而其缺點，則在難於管理，糜費實多。

集中制之利弊

集中制爲各機關使用之物具由單一機關處理，考其優點，則爲：（一）躉批購買，又有專人經營，可以廉價購得。（二）物品種類，得以限制，凡非因公用之物品，禁止購買供給，而因公用之物品，亦可加以考察與限制。（三）物品標準化，可以收節用之效。（四）物品出納便於管理稽核。（五）各機關可以通用，甲機關不使用時，可供乙機關使用，可以減少購置。（六）購買，整理，修繕，保管等費用，可以節省。（七）購買

之管理得宜，可以免除漁中弊弊。(八)保管者負有專責，可免物品之損壞。(九)無用之物，可以善於利用。至其弊端，則恐：(一)購買與保管之制度不謹嚴，易啓弊竇。(二)購買之物，不適合各機關之需要，

(三)特殊物品之購置，須有專門智識之了解，非普通購買人所能勝任。

兩種制度相較，自以集中制爲優，惟其引用，亦當有所區別。在各機關所用特殊器具，自由各機關決定購買爲宜，然其購買手續，亦可由集中機關經理。此等物品，究占少數，至各機關使用消耗者，多屬普通物品，皆便於集中購買，分配與各機關。如文具印刷物具房屋建築修繕運輸之類，皆適於集中處理。

我國向採分散制度，各機關自任物品之購置，即房屋之建築修繕，亦由各機關自行主持，而支出之是否適當，從無管理。各機關皆抱着有錢則用用盡再籌之精神，以故對物費用之支出，莫可究詰，支出之濫，駭人聽聞，民膏民脂，擲於虛耗。近來有一極流行之事象，即造房子與講宣傳兩事，營造業與印刷業因極發達。凡來南京觀光者，見堂皇富麗之部署與陵園，莫不歎爲有新興國家之氣象，惟馬路上污塵滿地，陰溝中穢氣薰天，不免令人感到政府如此之富，人民如此之窮。

紙張筆墨文具印刷等普通物品，各機關消費最多，向由各機關自行購辦。出版物中，以公報及法規彙編爲極普遍，幾於無部無之，考其內容，除各部行政法規有所不同之外，至於一般法規，莫不依樣轉載，重複極多。在分散制之下，各機關苟不自行印置，即不能得用。因此之故，各機關莫不又須設置編輯處，又莫不雇用許多人員，往往有不必印刷之品，亦必以極精美之版或印刷，糜費之巨，無以復加。以我國文字繕寫排印

我國沿用
分散制及
其情形

之艱難，其浪費勞力物資，不言而喻。而所用紙張，多係舶來品，利益外溢，猶爲餘事。

因印刷事務如此之繁，於是各機關又有特設印刷所者，如國民政府印鑄局設有印刷廠，中央黨部設有印刷所，財政部原有印刷所，其他各機關則由商人承辦。但此等官廳印刷所，並不限於印刷官用物，仍可接受私人託印之物。財政部之債券公報等，反多交商印，而不交印刷所。因此之故，官辦印刷所無法改良，成本加重。假使能由政府設一文物局，或擴大現有印鑄局之規模，凡各機關所用紙報書類，皆由文物局集中購買置辦，分配與各機關，則此項費用之節省，必有可觀。

鐵道交通兩部，以所屬各事業機關需用之材料，爲量甚巨，均設有購料委員會，主持其事。交通部規定，凡物品價值在五千元以上者，由委員會購辦，在此數以下者，由部核准後，各機關自辦。鐵道部規定，凡車輛鐵軌枕木之類，由委員會購辦，其他煤焦五金之類，每種物品在半年間總價值額不滿五千元者，由各路自辦，過此數者，由委員會購辦。其購辦手續，多採用投標法。至於鐵路建築包工，亦採用投標法。軍需署關於被服糧秣之購買，因其與普通物品無異，皆採用投標法。又因其所需數量甚巨，依照標定價格及其他規定，任何人皆可請求供給。

審計法之
規定

依暫行決算章程之規定，各機關編造決算書時，應附財產目錄，不動產及動產皆包括在內。（第八條）又審計法中規定，官有物之收支計算，亦在審計之列。（第四條第四項）是各機關之物品會計，在法律上與金錢同樣處理，每年須有清算，以供審計。

英國採用
集中制之
實例

英國採用集中制，凡國有土地及其建築，由農林部掌管，道路之計劃建築與維持，由運輸部 (Ministry of transport) 掌管，此外設有工務局 (Office of work and public building) 及官書局 (Stationery office)，統一各機關物品費用之處理。據英國施行之經驗，此種集中制度，便於管理，可以減少浪費，有良好之成績。

工務局制
度

工務局所掌管者：

- 一 政府在國內或在國外各機關房屋之設計，建築，修繕與維持。
- 二 皇宮，公園，及公共建築之維持，修繕，或其設計建築。
- 三 公用房屋之租賃。
- 四 供應各官廳房屋之陳設器具。
- 五 供應各機關房屋需用之薪炭及灑掃清潔物具。
- 六 全國之測量。
- 七 修理實業局掌管之海港。
- 八 經理官廳房屋應納之地方稅。

依其職責，是各機關使用之不動產與動產，皆由工程局掌管，惟軍事建築則在外。各機關之需有此等設備者，概通知工務局購辦，其費用俱列入工務局預算，經財政部審核，與其他各機關預算相同。如一項建

築須一年以上始能完成者，則按年編製繼續費。工務局預算總爲一編，其中各章各目之經費，經財政部核准，可以流用。有此規定，則在一項建築所列預算不足時，可以挪用他方經費，務促其完成，以免半途而廢。惟每年不得超過一編之總預算數。工務局有各種專門技術人員，并有專門設備，所主辦之工程，皆取投標包工之制。爲各機關預備房屋之後，復爲之陳設器具，如有特殊需要，並可爲之添置。究其情形，工務局等於房東，各機關等於房客，但是房客所需各項設備亦必經房東核准，或利用他處不用之房屋與器具，一切須受房東之管理與支配。英國政府年年亦提倡造房子，但所造者，大都爲補助貧民住宅之建築，而政府各部署，依然是擁擠在黑氣森嚴之白堂宮（Whitehall Palace）一帶。

官書局制度

官書局所掌管者，爲供給各機關所需之紙張文具及印刷物，其情形如下：

一 物品種類，列有目錄，凡在目錄中者，由官書局供給，在目錄外者，亦可供給，惟須由需要機關說明物品之格式與性質，或由需要機關直接向商人定製，款由官書局照付。

二 各機關通用物品官書局常大批購買，足備半年之用，以減輕成本。

三 印刷事務，官書局未設印刷所，概交商承辦，立有一定契約，或由官書局供給紙料。以故英國官書所用之紙，皆極菲薄，遠不及我國官書所用之外國磅紙。

四 各機關須付印刷之品物，皆交官書局備辦，印就之後，分配與各機關。

五 凡官書局出品，皆有記號，非因公事，不得使用，不像我國之公物私用，毫無慚色。

六 物品之分配制度，由官書局在各機關駐派人員，經理其事，每次從官書局提取物品，提單上必須有高級等官簽署，以防濫用，便於稽核。

七 官書局預算成爲一編，其供給各機關之物品，並不索償代價。

八 各機關不償付代價，其費用又不在本機關預算範圍之內，大可以任意使用消費。集中購買，固已較之分散購買可以減少許多弊竇，然任意消費，仍不經濟，於是更進一步，規定各機關之消費量數。一九一二年，僅限制各機關印刷物量數，過此以後，官書局有權拒絕承辦，其他文具之類，尙無從限制。一九三一年，以財政困難，不能不極力節省，又有限制各機關消費文具數量之規定，自是之後，官書局對於各機關提取物品，須隨時施以核對，不可溢出規定數額以外，與財政部限制各機關支出，不得溢出預算範圍者相同。

九 官書局承辦各機關所需之文具印刷物品之類，皆有固定標準，不得任各機關自出心裁，創立新式。如有須改革之處，亦必俟存貨用盡後，方可改製。

十 官書局承辦各件，必須經過審查，局長認爲不經濟或無須購辦者，有拒絕承辦之權。

有此等制度之後，則各機關之費用，俸給費由財政部直接管理，辦公費購置費與營造費，分由工務局與官書局備辦，并加以管理，郵電雖在外，然由郵政局經理，亦不能逃去管理。此等集中制度之實行，遂使英國各機關庶務，無油可措，亦可少設庶務人員，庶務與措油兩辭語，在英國乃不含有連帶之意義，因爲有此

各國關於
工程建築
之統一處
理

等集中制度，各機關預算之編製，亦得收簡捷之效。

其他各國關於官署之工程營造，莫不有集中經理之制。日本設有營繕管財局，受大藏大臣之管理，掌理各機關建築物之營繕，國有財產之管轄與整理，及雜種財產之處分。德國於財政部中設有掌管公共工程建築之專司。法國設有公共工程部，凡關於藝術建築，則歸美術部掌管。美國財政部內，亦設有建築管理所，及海岸防衛處，但財政部對於各種營造費用，無管理之權。每年議會之討論預算，各個議員，各希望在其兩代表地區由國家舉辦公共建築，競相提案，以故此項費用預算，為數極鉅。因各議員間互爭互讓之結果，每一建築，又不能編入充分之建築費，或明知既許建築之後，可以追加經費，於是常有一項工程不能依限完工，而准款已用盡，因而中途停工，不克完成者，幾為慣常。

第十章 科目流用

流用之發生

議會通過之預算，原係規定支出之範圍，執行時如因不得已事故而超過預算，自不能不請求追加准款。反之若是事業之辦理，無須盡支預算上規定之經費全數，則當節省下來，不能因預算規定幾何，非將全數支出不可，故執行時，當視事業之需要性及其效能加以斟酌。又市場物價，常有變動，購物時所費代價，常與預算規定數有出入。因此兩項原因，預算在施行時，不必盡能合乎規定。

若使執行時支出數額少於預算規定之數額，得留有餘存，自不發生問題，反之若是超過預算規定之數額，勢非增加收入，將無以維持收支之平衡，往往支出總數超過預算之後，不僅無法彌補虧空，抑且減損國家之財政信用。是以財務行政上最當遵守者，務須每類總經費數額，不可超過預算。於是有科目流用之辦法，以救濟施行預算時自然之欠缺。

與意義

流用 (Virement) 云者，為將一項事業規定之經費，因不得已事故，或由於物價之騰漲，或由於新發生事故，原來規定之經費不夠用，於是將他項或他數項經費之支出，節省下來，或停止他項經費之支出，以彌補此項事業經費之不足，務使一機關或一事業之總經費數額，不致超過預算數。預算書中，依經費之性質，分為門類綱目。於是有各目間之流用，有各綱間之流用，而稱為科目流用。

有違預算之弊

科目流用，最足以破壞預算，非不得已，不宜使用。預算之價值，在乎事前預計，件件都能精確，若施行時而發生出入，固有由於不得已之事故與理由，要亦預計之未能精確，行政當局，仍應負責。凡有不遵照規定之事情發生，無論超過，或有餘存，就行政部本身而論，是行政部之過失，以對於國會而論，是違反國會之法案，自己表示不足以勝國會之信任。凡有科目流用之事發生，即陷於雙重不規則之行爲，在受移用事項，爲超過規定之數，是突破國會之限制。在被移用之事項，爲不照原定計劃去執行，是行政部未能克盡厥職。所以遇有科目流用之事情發生，必須經財務行政之中樞管理機關審核，獲得許可之後，方能施行。

故應加以管理

中樞管理機關之審核科目流用，常考慮各方之實情。受移用方面，是否就原定經費範圍內可以設法夠用，是否有增加經費之必要；在被移用方面，因被移用之後，事業成績是否減損，如果可以減少，是否不致妨礙他種事業之進行，各當詳細考慮。往往被移用之經費，是自然餘存，應當保留，退還國庫，而行政機關意欲挪作他種用途，務使其用盡而後已，於是請求流用者有之。若是各機關有流用之自由，漫無限制，施行之結果，將只有發生不足，決無法保留餘存，浪費之事，即從此發生。是又爲財務行政上不能不有一中樞管理機關之理由。

被流用方面之性質

財政部實行其財務行政管理權，核准各機關之科目流用，亦預視經費之需要而規定。可供流用之款，不外兩種來源：（一）從行政節省而來者，與（二）臨時將預算中所列應辦事務，延期舉辦，騰出供用者。其能供科目流用者，僅限於節省餘存；而騰出他種事項之數，常有於將來續繼舉辦或留在下年度辦理之

必要，若經流用，只是暫時借用，將來仍須補足，其結果仍然是增加經費。故於此種經費之流用，成爲增加經費，突破預算之手段，究不可用。欲從他種事項騰出經費以供新事業之用，惟限於國家遭遇非常變故，如戰爭災難之類，需用甚巨而且緊急，勢不能不停止其他不緊急之支出，以供此非常事變之用。此等費用調達決定之權，應當操於中樞管理機關之財政部。

財政部核准權之來源

此財政部之管理，乃立法部所授與，而受立法部與審計部之監察。各部之流用，皆須事先得財政部之核准。立法部之授此管理權與財政部，而不分授與其他各部長官者，蓋財政部負籌款之責，爲財政之總匯，乃對於各機關之流用，及其他關於預算執行事項，設此權括，以爲節制。若分授與各部長，各部爲執行預算之機關，卽失去此項節制之效用。

及其範圍

財政部之行使此項核准權，既係立法部所授與，則實行時以不違背立法部之意志爲原則，但亦不必對於各部之流用，吹毛求疵。預算科目，分門類綱目等級別，立法部之議決預算，以綱爲單位（卽以一機關之總經費爲單位）在綱以內，各目間之經費，是爲行政科目。各機關於行政科目，有流用之自由，惟不得突破各綱之總數，是各目間之流用，並未違背立法部之意志，財政部亦無須核准。自綱以上間之經費，是爲立法科目，若有流用，則財政部爲尊重立法部之意志，并實行其職責，則須加以防止。凡有此種行動，財政部卽不許其支出，或不發款。

突破預算

然社會事情，常有變化，預算在執行時，此綱彼盈，乃事理之當然，亦有重大事項發生，非支出不可者，故

之處

不能守株待兔，而當守經達權。遇有此等必要，有財政部加以審查，然後核准，則流用之機關長官，得以表明責任，並非一意孤行，破壞預算。而立法部對於此種違背原預算之行動，因經居第三人之財政部證明，確有必要，雖為違背預算，然有增進國家他方面利益之處，故於財政部提出追加預算，前來報告之時，亦與以諒解，而可以承認。有此節制，復於節制中加以分別，則財務行政，方能圓滿而又靈活。

財政部之核准流用，又當視經費之需要情形，分別處理。

一 為原定預算數不夠，例如有限制性之經費，苟符合法律之規定，不能不支出者，財政部亦不能截止其不支付。欲任其繼續支付，必責成該機關流用他方面之經費，使原定預算總數不致超過。惟財政部於核准時，必須檢查該機關之支出帳目，是否有流用之必要，抑有節省之餘地。凡特定事項，應為特別記帳，以便審核，報告立法部，方能卸除流用之責任。

二 為舉辦新事業之用，新事業之舉辦，當查考其性質是否緊急，如能延期至下年度舉辦者，仍當編製確實預算於下年度預算中，不能因某方面可以流用，遂逃脫立法部之核准。若是情形緊急，非舉辦此事則其他事項不能進行者，如有確實理由，財政部亦惟有核准，并報告於立法部。

三 軍費 軍事經費，因其變化太多，關係重要，各國之中樞管理機關，對於軍事經費之流用，無法代為負責，故於軍部設有專人，以專責成。

四 補助費 補助費之性質，與各機關之行政費不同，其數額之多少，經立法部決定之後，財政部無

變更之權，并不得另行加給，或節省他項經費移作補助費之用。立法部之於補助費，既經決定之後，不復追究其用途，即有餘存，仍列入該機關之總帳中。凡受補助之事項，其費用俱應取給於補助費內，不得挪作他用。如果補助事業費用已盡，而事務未能完成者，財政部亦可以審查此項事業之緩急情形，流用他費，以便完功。惟須有詳細帳目，以備議會之審查。

科目流用之效用

(一)使預算有彈性

科目流用之引用，是使預算有彈性，此種彈性，在一般政治制度與法律上皆所必具，不獨在預算上有此必要。往往為缺乏彈性，行政上反感受重大困難。因為行政上事情，常有不能依計劃而實行貫徹者，如欲徹底實行，反而發生壞的結果，此種情形，在預算上極為顯見。例如必須照預算之規定而支出，則非將規定之全部數額用盡不可。果須如此，即不免於浪費。與其限制各機關遵照預算施行而有浪費，曷不如准其流用以增加行政效能，是為科目流用之效果之一端。

(二)各項預算無須各置準備費

再有一層效果，各機關在編制預算時，因為將來尚有可以流用之辦法，以有餘補不足，使各項日間，互為準備，於是不必在各項各目均估定較高數額，分作準備。假使有此通融餘地，編制預算者，大可放心，在各網各目，務求估計數額之正確，庶在可能範圍之內，估定最少之數額。否則各項各目各置準備，必使預算總數膨脹，轉發生他種弊端與困難。故科目流用，雖為違背預算之規定，要亦為減免浪費之一法。

但須有中樞管理制

本來預算上之有流用，為事實上所不可避免，且有限制預算施行，不致超過總數之效力。但若濫用，即足以破壞預算，故不可不加以限制。若欲保有其優點，而免除其弊端，則須看財務行政制度如何以為決。英

國有集中的財務行政制度，各機關之流用，須經財政部核准，且不得超過一機關或一事業之總經費數額，以爲限制。至其他各國，無中樞管理機關者，如法國、美國，我國各機關可以自由流用，無從限制，即難免不有弊端發生。茲述各國制度，以資比較。

第一 中國

預算章程
中之規定

我國預算章程第三十一條至三十四條之規定，不認各機關有變更預算之權，加以限制。如第三十一條之規定，「歲出預算公布後，各級機關應遵照執行，核實支用，不得超過。」是爲原則上之限制；但在以下三種情形，得變更預算或追加預算：

一 「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。」（第三十三條）例如向外國購買貨物，或聘用外人，所付代價薪俸，其係規定金價者，外國貨幣匯兌，常有變動，若是漲高，自不能不有追加預算。惟以有契約或法令者爲限，以示限制。

二 「因特殊急需之設施或處置，不及辦理追加預算時，經國民政府命令，得爲預算外之支出。」（第三十五條）例如災難發生，救濟事業之舉辦，以愈敏速愈可以縮小災難破壞之範圍，自不能待追加預算依法辦理之後，方能支出，故以國民政府之命令爲增加支出之根據。

三 「因特別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。」（第三十二條）特殊事故如戰爭發生之後，軍費之支出增加，勢不能不停止平時各種事業之進行，縮減此等經費，移作軍費之用。至於國家政策之變更，經中央政治會議決議者，例須規定開始施行之日期，不妨延在下會計年度開始，以維持各會計年度內之財政計劃與秩序，以堅定財政之信用。惟堪考慮者，當茲預算試行期間，財政秩序尙未能保持，而變故又不斷發生，支出方面總是增多，收入反而減少。處此財政狀況之下，實不容許作一盡能實施之預算。假使某月收入尙形充裕，亦不遑臨時視政策上應當舉辦之事業，增加其支出。

吾人對於此等規定，固不能不覺其太簡略，而第三十一條之規定，亦覺其太籠統。欲求有核實支用之效果，不是空言可以達到，非有一中樞機關管理不可。在主計處組織法第六條，六之規定，歲計局辦理「各機關依法流用之登記事項」，是各機關之欲流用，非有法律上之根據不可，至於因事實而有流用，并未規定有何救濟或限制之方法。

預算法之規定

預算法中關於科目流用，有嚴格之規定，其絕對不許流用者，有左列三種：

- 一 一會計年度之經費，除預算法中有規定之外，不得移充他會計年度之支出。（第二十一條）
- 二 第一二級以上各機關單位之經費，不得互相流用。（第五十五條）
- 三 各基金之經費，不得互相流用。（第五十四條）
- 四 非經常收入非必要時，不得充經常支出。（第十九條）

其各機關普通收支預算及營業預算之各科目經費，如合於下列各種情形，方得流用。（第五十三條）

一 歲出經常門同類各目中，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，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，經其主管長官核准時。

依上述規定，我國預算，凡各目經費，有流用之自由，由各機關主辦歲計事務人員，加以登記，並註明其

及其缺點

理由。至綱以上各項經費之流用，下級機關，須經上級機關核准，上級機關則須由其長官核准。凡此皆行政上之處置，從此可以看出各部行政權之完整，財務行政權亦完全在各部之掌握。即或違背立法部，乃至中央政治會議所通過預算之規定，亦所不懼，是於行政上有很大之自由。此種制度，自不免於違反預算所規定，然以我國無財務行政之中樞管理機關，惟有付託於行政長官，蓋一無適當辦法中之一法耳。在此種制度之下，所有立法權皆被行政權打得粉碎，無從發生效力矣。

第二 英國

英國各項
流用須經

英國據一八六六年國庫審計法第十一條之規定，各機關會計主任，得從其准款帳中支付各項事業

財部核准

之費用，但各項事業之支出數，須照原來預算規定格式，分別記帳；各事業之費用，不得超過國會通過之各事業經費額，每章經費額，或供應費之總經費數額。財政部根據此項規定，施行其管理，務使各機關不得違背國會之意志，而超過規定之限制。各機關平時各目支出，經支付署付款者，必按照預算上所定之目別記帳。如果某一項事業之支出，在帳上累積起來，已滿預算規定之數，再欲超過，除持有財政部核准者外，支付署可以拒絕付款。依此規定，各部會計，就一事業之各節各目經費，有流用之權，并未加以限制，會計主任可以自由處理，以減免財務行政上之麻煩，惟不得超過總數。如因目節流用仍不夠數，而有溢出一章規定數額，不免須流用他章經費者，則須經財政部核准，以防其溢出一款之總數，并恐其有何糜費。

節目流用
各機關會計決定

溢出各編
規定須請
示國會

英國國會之通過預算，以一編(Vote)為單位，就一編經費數額，加以監督。財政部對於國會所負之責任，常使各編經費數額，不致超過。若一項流用他項之經費，仍不夠用，則財政部必須審慎考核，務使其不致溢出一編總經費數。若不得已而有溢出之事發生，則財政部亦無權核准，當提出於國會之供應委員會，請求追加預算。

軍費不同
以總數為
限制

至海陸空軍部之預算，限制情形不同，科目流用，很少報告財政部，逕由兩部財政次長自行負責。國會之監督兩部經費，係從總經費着眼，在未超過總經費數額範圍以內，准其有自由流用之權，其限制較寬之原因：(一)軍費為軍事政策所關，不便報告細數；(二)海軍散處全球各地，時常移動，用費無定；(三)軍事上變化大多，預算編製難於詳實；(四)在軍事行動之際，即無法預測經費。若是總數超過，方商之財

政部，向國會請求增加預算。

第三 日本

日本對於
科目流用
之限制

日本之制度，在行政科目，固准許行政機關有流用之自由，而立法科目，則有限制，其情形如左：

一 各項金額之流用 預算各項金額，不得彼此流用，如有超過之支出，必於後日經議會承諾。因之俸給經費及事務經費，不得互相流用。

二 行政科目固可流用 然若甲目經費完全不用，而盡流用之於乙目經費，則因其在被流用方面，完全違背國會之意志，亦所不許，即或不用，亦當保存。

三 預備金之流用 以預備金補充或辦理之費用，不許流用作他種用途。蓋預備金之性質不同，凡借用預備金之科目，當以其需要量為限，如有餘存應退還原處，不得流作他用。

四 指定費途之流用 日本以勅令指定之費途有八：

(1) 俸給 (2) 機密費 (3) 交際費 (4) 宴會費 (5) 接待費 (6) 渡切費 (7) 新營費 (8) 補助費

此等指定費途，不得互相流用，蓋鑒於各機關常有宴會費之支出，可以無限制加多。如有他項確有不足之情形，亦須事先經大藏大臣之核准。

五 特種流用 例如年功加俸及特別俸之俸給預算，應依預算之規定，不得有何流用。

第四 法國

法國對於
科目流用
之缺乏限

法國沒有財務行政之中樞管理組織，各部預算之施行，完全由各機關長官管理，因為長官有管理部務之權，財務亦包括在內。財政部之職務，限於四端：（一）為辦理直接稅之征收，（二）集中國家各項收入，（三）分布基金，（四）發放經費，除此以外，財政部對於他部財務行政，無管理之權。各部長官對於本部所能管到者，其力量究有限。其一，為會計員在支款時，須由其簽字，其二，為會計員按期將本部財務收支情形，作為報告，而其中隱蔽浮費，無從看出，且無法事前制止。一八六一年鑒於從前各部不嚴守科目之規定，離開預算，乃於是年三月以法律規定，凡預算外之任何支出，除有法律規定著外，不得請求追加，或作何臨時費之呈請。惟為救濟財務行政上之困難起見，准在各科目流用，一科目中有餘存者，准其挪作他科目之用，一科目中有緊急支出者，得從他科目下借用，在會計結算時，再行清償。法國會計年度之結算，常延至數年以後，會計員有彌縫之機會，不僅各項目間可以流用，即上年度支出之數，可以記入下年度帳內，下年度支出，可以記入上年度，在某一年度未結帳以前，即有被羅或羅出之機會，務使一年度支出之數，恰符預算之數後，方才結帳，故破壞歲計，弊端很大。一八七一年雖有法律限制流用，第一，凡經費流用須得國會承認，第二，須得閉議通過。終以缺乏專管之中樞機關，無法杜止濫行流用之弊。至今法國財政學者，認為財務行政上之又一缺點。

第十一章 預備金

預備金之性質及其設置之目的

預備金爲預算上特置之一項基金，并未預定確定之用途，如國家遇有臨時發生之緊急事故，未列入預算中者，或列有預算而原定數額不夠，於是依照一定手續，動用此項基金。凡此兩種情勢，既不能避免，則預算中之設置預備金，在事實洵有必要。有此設置，然後預算之施行，始有彈性。否則國家遇有萬不得已之事故，不能不支出，若非預算中留此有餘地步，豈非強迫行政部陷入非法行動。有時此等緊急之支出，其重要性對於財政關係之上，國家非支出不可，故不如作此設置，使預算之施行，仍能繫之於法律範圍之內。

預備費與科目流用，同爲解決預算不足之困難。然各有不同之作用：

- 一 以用途而論，在科目流用之數，其用途之範圍已經規定，而預備金并未規定用途。
- 二 以數額而論，科目流用之數額，可大可小，視流用之範圍以爲定，而預備金只限於一定數額之內。

- 三 以程序而論，必先有科目流用，不夠時方動用預備金，故預備費可謂爲第二道防線。
- 四 以動用之手續而論，科目流用是平時行政上之處分，而預備金之動用，是緊急處分。
- 五 以國會之議決而論，科目流用，是違背國會之議決，而預備金之動用，是在國會議決範圍之內。

動用之手續

惟預備金之動用，既為供應緊急之需要，動用之後，仍須向議會提出追加預算撥還基金之原數，以保持其永久存在。否則各部預算在提交議會時，但求其能通過，而特預備金可以動用，遂於預算通過之後，請求動用預備金。亦有以預備金之設置，雖預算所列數額，可以足用，而仍有得隴望蜀者。如有此等情形，不僅從前通過之預算，歸於打破，而所置之預備金，亦不夠用，轉恐引起各部之爭執。為免除此等糾紛起見，通常此項預備金，由財政部長管理，各部請求動用者，必須得財政部長之同意，財政部長亦得加以拒絕。若是財政部長同意，已經動用，及後來提出追加預算時，而國會不同意，則不免發生財政部之責任問題，故財政部在核准動用時，務宜慎重。

與限制

預備金既係留供特種需要，而動用又係行政上之緊急處分，然不當以此等理由，完全逃去於國會監督權之外。故於動用之時，當有嚴格之限制，以免濫用，其要件如左：

一 預備金之動用，必係在國會閉會期間，發生之緊急處分，如在國會開會期內，仍當依照正常程序，請求追加預算，以免動用預備費。

二 是否有動用之必要，如某種用途，已規定於普通預算中者，則不得藉詞動用，

三 用途之數額，是否正確，不當超過預備金總數。

四 緊急處分，必限於臨時發生之緊急事故，若是永久或繼續發生者，仍當依普通手續，編入預算，以避免不正當之支出。

預備金之
數額

有此數層限制，方可避免濫用。平時各項用途，都須預測周到，數額亦須估計正確，自無須動用預備金。而動用預備金者，必係有未能預測之事故發生。若是平時之經費預算，仰給於預備金，則預算即不成爲確實。凡預算正確者，只以預備金爲備而不用之設置，故一國預算之是否確當，可從預備金動用與否看出。

預備金數額之多寡，固無絕對之標準存在，然究以少爲妙。在行政與社會有秩序之國家，一切經費，皆規定於預算，嚴守預算以行政，則預備金自可少設。而在初試行預算者，常苦於預算之不能正確，在一國之經濟政治情形，常有變動者，亦常有預算外之支出，凡有此等情形之國家，自不能不多置預備金。恐預算外支出之數額過大，不能維持收支之平衡，是不能不於預備金中多留餘地。惟於編製平衡之預算時，是否能騰出巨額預備金，尙不無問題。

與制度

預備金設置之制度有三種：其一爲集中制，於總經費之外，另置預備金。其二爲分散制，爲各機關各於其經費預算外，另置預備金。其三爲兩制并用，即各機關分置預備金之外，復於總預算上另置預備金。

預備金的性質，有規定其用途者，如專爲補充行政費預算之不足，或補充軍事費之不足，或僅供緊急事項之用。有不規定用途者，即任何事項需要經費時，皆可取給於此項預備金。制度與性質各有不同，茲分述各國情形如次。

第一 我國預備金

我預算法
之三種
備金

預算法中關於準備金之規定，設置三種，皆為歲定經費，皆須編製於預算中。（第十八、三十六條）。

一 常備金於行政預算中設置之。

二 預備金於法定分預算中設置之。

三 後備金於法定總預算中設置之。（第十八條）

此等準備金之數額及其性質，預算法皆有明確之規定，數額之多寡，并非絕對的，而依總經費數為比例，是與各國制度不同，蓋我國初行預算，誠恐預算之數不精確，又以國家在政治經濟各方面，俱常有變化，此等準備金之設置，純為維護施行預算時之不足。

常備金之
性質與動
用手續

常備金之來源與數額，由各機關單位於編造行政預算時，按照科目，分別機關，定其經費支出數額之外，劃出經常費全額百分之五，或其他相當數額，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。（第五十一條）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。（第五十二條）常備金之動用手續，在第一級與第二級主管機關，由主管長官決定，在第三級以下各機關，須經上級機關核准。（第五十二條）動用之時，駐在各機關主辦歲計事務之人員，須加以登記，并註明之。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。

及其存廢
問題

在會計年度終了時，如果此項常備金尚有賸餘，依第六十條之規定，移充次年度預算之經費。所成爲問題者，在各機關會計結算之時，其次年度之預算，已依第五十一條之規定，編有常備金，則有賸餘之機關，

其常備金必累積成爲巨額。在保有此巨額常備金之機關，一方面固可謂其爲慎出節用，他方面亦可謂之爲預算不實。而實際上各機關並不願負此慎出節用之美名，遇有賸餘，必設法用盡。故結果下來，此項常備金之設置，若使預算確實，執行慎重，殊無必要。而有此設置之後，反引起各機關得以浪費。如果真是不足，尙有從預備金項下調達以爲救濟之餘地。授之立法者之本意，或係以第二級機關單位，雖設有預備金，然歸第二級機關保管，其下級機關，加有動用之必要，必不蒙許可。蓋我國近來各機關對於經費之情形，本機關預算中所列經費之數，視爲本機關荷包中物，決不願分潤與其下級機關，故爲維持各機關皆有平等之機會起見，乃有此設置，而且數額特大。（比預備金後備金之比率均大）假使我國財務行政有中樞之統制，查視各機關之必要情形，而與以救濟，則此項常備金之設置，殊不見有何必要之理由存在，而其存在，徒資各機關之浪費。

預備金之
性質數額
與動用手
續

預備金爲「各第二級機關單位之分概算，得設置其總額百分之一至百分之二之預備金。」（第三十六條）預算中所列預備金之數，與概算相同。（依第十八條解釋）預備金之動用，或因各機關單位之常備金不敷支出，或因依法增設新機關時呈請中央政治會議議決，方可動用，但應經追加預算之程序。（第五十六條）各機關之動用預備金者，仍須由主辦會計事務人員登記，并註明之。（第五十八條）

然缺乏防
守

常備金之動用，在各機關既有較大之自由權，故於預備金之動用，不能不加以嚴格之限制，必須經中央政治會議議決，並須依追加預算之程序辦理。我國之常備金，略等於日本之第一準備金，日本會計法規

之規定，第一準備金，每年以上論規定補充經費之範圍，凡在此範圍以內者，於有動用之必要時，由主管長官與大藏大臣協商。而我國之規定動用之權，俱操於中央政治會議，是其不同。我國各部部长，皆列席於中政會，皆有提案之權，是皆有自主之能力。故此項預備金之金庫，沒有防守之犬，誰能先作提案者，即可以捷足先得，遲提案者，只好向隅。

後備金之性質及其動用程序

後備金設置於總預算中，其數額為百分之三至百分之五。（第三十六條。）此項準備金專供國家之非常支出，其動用須經非常預算之程序。如仍不足時，由財政部請求提出非常收入預算（第五十七、七十六條。）其詳已述於第二編第三節第四項。國庫後備金之動用，限制甚嚴，非有（一）國防緊急設施，（二）重大災變，（三）緊急重大工程時，不許動用，而其動用，亦須經中央政治會議通過。

準備金與臨時之問題

我國準備金制度，尚有一問題，平時預算之施行發生不足，可以動用常備金，再不足可以動用預備金，若有再不足之情形，在他國制度，已至山窮水盡，不能再有所突破。從前日本以動用第一準備金，而超過其數額，發生內閣責任問題。但在我國，却有一方便之門，即各部可以隨時向中央政治會議，提出追加預算，容易通過，無人阻攔，因之各機關之遵行預算，亦不必嚴守限制，所有責任，概可以中央政治會議之議決案卸除。此種方便之門，洵為方便，惟惜其過於方便，不免損害預算之效力。

地方預算之準備金

地方政府各級機關單位預算，亦設置三種準備金，即各級機關之常備金，各第一級機關單位之預備金，及省庫後備金。其設定與動用，與中央政府之規定相同。惟預備金與後備金之動用，均應先經省政府會

議之議決

我國十八年度經國民政府財政委員會核定之預算，各機關於經常費之外，有設預備費者，有設臨時費者，其實兩者性質，絕然不同，而預算中恐多有含混之處。臨時費為已知其用途并其數額，惟以此等用途限於本年度發生，以後不再發生者為限；若是列入預算，即非支用不可。預備費為事前未能預測之經費，用途與數額，俱未預知；此項數額之列入預算，并無非支用不可之意。若是將預備費列入臨時費，是難免將不必支出之費，列入必須支出之經費中。在此轉變之中，即難免於濫費。

十九年試辦預算章程，規定三種預備金如下：

試辦預算
章程之規

第一 預備金，為各機關歲出預算（稱為第一級預算）於各項必要支出之外，酌列預備費，以供各該機關遇有意外事故，或新增設施，原列經費不敷應用時，經主管機關核准動支，報由財政部備案。其數額為原預算總額百分之一至百分之五之範圍內酌定之。

第二 預備金，為各主管機關於彙集第一級預算歲出額之外，酌設之預備費。其性質與數額，與第一預備金相同。惟動用手續，須由主管機關擬具計劃及預算，送由財政部核轉中央政治會議核准動支之。

總預備金，為財政部編製國家歲出歲入總預算時，收支比較，如有餘額，儘數列入。遇有意外事故新增設施，由國民政府發交財政部核轉中央政治會議核准動支之。

二十年度

十九年度預算，雖未編成，我們不妨拿章程上之規定，作為參考。二十一年四月公布之二十年度預算，

預算之第二預備費

所列各類第二預備費，有如左數：

一 國務費	五〇八、七〇〇元
二 軍務費	五、四八九、〇〇〇元
三 內政費	一三六、〇〇〇元
四 外交費	一八八、〇〇〇元
五 財務費	一、五五〇、〇〇〇元
六 教育文化費	七九九、〇〇〇元
七 司法行政費	五〇、三〇〇元
八 實業費	二五四、〇〇〇元
九 交通費	一五三、〇〇〇元
十 建設費	八五、〇〇〇元
第二預備費共計	九、二一三、〇〇〇元
總預備費	二五、三五四、五七八元

預算章程之規定

二十年十一月公布之預算章程，關於預備費之規定，有所改變。第一級預算未規定列入預算費，而以第二級預算所列者為第一預備費。總預算中所列者為第二預備費。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，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。」（第二十七條）照此規定，各部有自由動支之權。第二預備費「按照總歲出概算總額百分之二編列，但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，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。」

各省市地方預算，雖各省辦法不一致，有實行者，有不實行者，然中央之規定，亦不妨說明，作爲參考。在十九年預算之試辦預算章程規定，各省市地方在第一級第二級預算中各酌列預備金。第一預備金，由主管機關核准動支，報請財政廳或特別市財政局備案。第二預備金由省財政廳或市財政局，呈請各該省市政府核准動支，轉報財政部備案。而二十一年之預算章程，改爲省市第二級概算中，設第一與第二兩預備費。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，列爲第一預備費。其動支之權，操之地方主管財政之機關。惟第二預備費之動支，須經省市政府核准，呈報行政院，轉呈國民政府發交主計處備案。此次變更，很有可討論之處，試辦預算章程之規定，各縣尚可設預備費，以爲救濟，若照預算章程之規定，預備費皆集中於第二級預算，成爲省市之預備費，在今日省政府勢力如此強大之現狀下，而不爲縣政府稍留餘地，亦所以促成地方政治極於窳壞之一個原因。

第二 英國預備金

英國預備金有三種

英國預備金制度，採用集中制，各機關預算中所列經費用途與數額，都極確定。為準備預算外之支出起見，設有兩種預備金。

一 緊急事業預備金 (The civil contingencies fund) 此項預備金之用途，限於各行政機關遇有意外事故，或新增設施，情形緊急，非支出不可，而未規定於預算中者，或因緊急事項之原列經費不敷應用者。經財政部核准之後，乃得動支。此項基金動用之後，仍須向國會提出追加預算，請求承認，照數歸還。此種動用，必係不及辦理追加預算。若是時間上能依法定程序辦理追加預算者，仍應照正當手續辦理，不得先行動用。此項基金之數額，在一九一三年為三十萬鎊，大戰時因緊急發生之事故甚多，迭有增加，一九一九年之最高度到一萬二千萬鎊，一九二一年以後，常為一百五十萬鎊。基金數額之多寡，常因國家情勢而不同。惟在每年結算，帳上仍必保持此項數額，動支之後，隨即歸還，其在年度結算不及歸還者，必係不及提出追加預算之支出。數額雖少，因其動用，都是暫墊，僅作為融通之資金，故亦夠用。而其性質，與我國預備費隨行政機關自由決定用途者，大不相同。

二 財庫箱基金 (The treasury chest fund) 英國在海外各屬地及外國支出之外交費海軍費等，常有使用外國貨幣之處，而且從英國匯款於支出地，又須匯費，匯水常有變動，非預算上所能預定，於

是設立此項基金，以彌補匯水之損失。各地所置財庫箱基金，每年結算報目，都須經審計院審核。如有動用，則請求國會照數補足，如有剩餘，則將剩餘數額繳入國庫。每年結算，帳上仍保持原定數額。此項基金之性質，專為彌補匯費，并非如前項基金，供一般緊急事項之費用。

第三 日本預備金

日本兩種
預備金

日本亦為集中預備金制，分為兩種。第一預備金為作補充預算上原列經費不敷應用之用，各省大臣遇有動用之必要者，須將理由與數額，作成計算書，經大藏大臣核准後，即可動用。第二預備金之動用，限於預算上未經列入之新生緊急事項，作成計算書後，得大藏大臣之承認，再經勅令裁可，方能動用，限制較嚴，凡動用兩項預備金之經費，不得再流用其他經費，加此限制，以免紛淆。動用之後，仍須提出國會，請求追認，國會如不承認，即發生內閣之責任問題。預備金數額，視財政狀況而規定。從前第一預備為三百萬元，現改為六百萬元，第二預備金，前為五百萬元，現改為八百萬元，日本兩種預備金，究其性質，第一預備金是為經常預備金，第二預備金是緊急預備金。

第十二章 非常準備金

非常準備
金之意義

上節所述預備費爲供彌補平時預算不足之用，其數額大都很少，有此設置，以供周轉，亦可夠用。然若國家一旦發生戰事，或其他重大事變，則此項預備費不夠用，於是設置非常準備金者。此項準備，以現金現銀爲之，事變發生，即移置之於中央銀行，作爲加發流通券之準備金，以供動員作戰或救急所需之費用。

在從前經濟社會未發達之世，社會資金不活動，復無活動資金之組織，國家爲預備重大事變，需有巨額支出，常有作巨額之現金準備者。此項資金之來源，或由平時儲積，或在對外戰勝之後，獲得賠款，即藏之於庫藏中，至必要時，如遇有軍事行動始動用。在經濟不活動之狀況下，各種收入之增加，俱不可靠，自非有此設置，實無他法可以應急。但在近代金融活動之世，國家遇必要時，可以先向銀行借用，再發行公債，吸收人民之資金，以供國家之用，比之現金準備，只能作有限之準備者，實爲方便。

其缺點

抑窖藏現金，在今人之眼光看來，至不經濟。國庫中死藏現金，在國家蒙利息之損失，在國民經濟失去此部分資金之供給，不能作盡量之發展。在國家與國民雙方，皆爲無益。準備金之目的，爲供給戰爭費用，然近代戰爭投之於軍隊與軍需之費用，爲數至鉅，幾無法可以預備，無論準備金有若何之多，皆不夠用。從來設置準備金者，以爲一至戰時，國家可以此項準備金，加發流通券，以供戰時動員之需要，殊不知一入戰時，

流通券即不免停止兌現，誠恐兌現而使本國之現金流出於國外，因之國家之戰鬥力，難於維持長久。而且爲謀戰後經濟之易於復興起見，亦必保持此項現金之不流出。是國庫儲藏之現金，原作戰時用途者，而至戰時，乃爲不必用之物。戰時既無此項現金準備之必要，曷不如在平時使之流通於社會，以發展國民經濟，充實中央銀行之力量，一旦戰事發生，可以從國民與中央銀行獲得接濟，較爲得計。

私人經濟與國家財政性質之不同，亦可從此點看出。在私人經濟，平時必須節約生活，努力儲蓄，存於銀行，或投之於信用可靠之有價證券，個人所有之財富增加，國民經濟，乃隨同發達。國家財政，不在國庫保有若干餘存，而在以能維持平時出納爲度，國庫吸收人民之資金而死藏者，即是人民失去利用之機會。例如國家向人民多征賦稅，除一部分供平時支出之用而外，又保存一部分於國庫，此保存部分，即是多取於人民之數，人民經濟之活動，要受打擊。故國家財政，爲免除此項弊端起見，只能於每年國民有游蕩資金之時征稅，平時出納不足，寧肯向銀行或金融市場作短期借款，俟後償還，毋使一般納稅人因納稅而影響於其生活及營業。

依上所述，死藏現金，有各種弊端。假使以有價證券代替現金，豈非可以避免以有價證券作爲非常準備，只能避免死藏現金之弊，而於多取於人民一點，與前無異。而且證券之價值，常有變動。設若跌落，國家即難免損失。最關重要者，即此等證券，在國家發生戰爭或重大事變之時，難於變得現金，不能達到準備之目的。在緊急事故出現之時，人民方面需要資金之數量，亦同樣加多，國家又突以大宗證券出賣，不僅價格下

跌，是更增加金融市境之緊急，與調達金融之政策相違反。即或所保有者，為外國可靠之證券，然戰爭發生之際，各國皆受同樣影響，同有難於出賣之困難。當歐戰爆發之際，世界各國之交易所，皆於數日之內，宣告停閉，任何證券，皆失去其融通之效力，可為證明。

世界各國，皆以非常準備金，於實際無益，反引起他國之疑慮，而影響於國交，則是非常準備金之設置，所以作戰爭之準備者，常有引起戰爭之可能。近年各國，皆力謀避免戰爭，凡可以用外交形式解決者，究以不訴於戰爭手段為有益，即或本國因準備充實，獲得勝利，終不免敵國之再謀報復，轉不若外交手段之可以維持悠久。

德國非常準備金制

設置此項非常準備金者，惟德國與日本兩國皆黷武之國，德國歷來政策，將戰爭用及經濟界需用之通貨準備，兩者分開。普魯士邦之國庫，自威廉第一創立，儲有八百七十萬達魯 (Taler) 等於三馬克) 金準備，拿破崙戰爭時，完全用盡，一八二〇年以後，又加以補充，一八六六年勝奧之後，從奧國獲得巨額賠款，亦儲存於國庫，年年累積。至一八七〇年普法戰爭爆發時，斯彭道城之毓理士塔中，藏有現金準備三千萬達魯，七月宣戰，即以此項準備金，供緊急之用，至八月三日，全部用盡。在動員之後，戰時公債未能發行之期之短期間，最為濟用。德國戰勝之結果，從法國獲得五十萬萬佛郎之賠款，除償還戰費十五萬萬之外，以其餘數，作為整理德國之貨幣制度，設置軍士之撫卹基金，再鼓鑄一萬二千萬金馬克貨幣，儲藏於毓理士塔之帝國戰時金庫，以代替普魯士金庫，專作帝國陸軍動員之用。動用之規定，須於事前或事後，得下議院及

上議院之同意，依德皇命令，始得支用。當時議會對於供戰爭用及供經濟界用之通貨，兩者分作準備，有加以非難者。畢士馬克答稱，一八七〇年德人若無普魯士國庫，全萊因左岸地方，法國若來侵佔，將無法抵禦。財政部長密克爾（Miquel）亦謂：「戰爭暴發時，一般債權債務，急於清償，貨幣之流通以供交易之需要者增多，而現金反多為人民隱藏，金融市場，必感通貨之缺乏，引起國民不信用之念，全國經濟生活，將不免發生恐慌。在此恐慌行將發露之時，此項從前與市場隔離之現金，從帝國戰爭金庫流通於金融界，恰可以防止。」當時預計此一萬二千萬鎊準備，可以發行三萬萬馬克之紙幣。及一九一二年巴爾幹戰事發生後，德國對外情勢，已成尖銳化，預計對外開戰之第一個月，須費四十五萬萬馬克，一年所費，當為一百餘萬萬馬克，則帝國戰時金庫準備之數，不免太少。一九一三年七月法律，又增加此項準備為三萬六千萬馬克，又以銀幣為出征軍需要較多之物，乃決定鑄造一萬二千萬馬克，然至動員令下之日，鑄造之數，尙僅六百萬馬克。德國在大戰暴發動員之時，確因有此準備，獲得便宜，然準備金之數，比之戰爭所需之費，相差甚遠。終以平時國民經濟能力，不足以對抗協約國，不免於敗北。

日本準備金制

日本於甲午之役，從我國獲得賠款二萬萬兩，乃以之整理貨幣制度，此外又設立三種基金：

一 軍艦魚雷艇補充基金，為三千萬圓，半額為外國公債，半額為金貨或金地金，由大藏省預金部保費，其年利為一釐七毫五，期於利息累積之後，再由普通會計項下撥款，可以建造船艦。

二 教育基金及災害準備金，各一千萬圓，購置日本五釐息公債，以其利息，購置日本四釐息之英鎊

公債，或以之存於日本銀行，年息一釐二毫五。

艦艇補充基金，不致動用消滅。至災害預備金，若基金減少時，由一般會計填補。庚子亂華雖經動用，後從我國賠款補足。至日俄戰爭，此兩種基金，皆被動用，雖得戰勝，而以未得賠款，法遂中廢，至今惟教育基金尚存。近來參謀部保有巨額資產，嚴守祕密，其中情形，非外人所能悉知。日本無非常準備金之名，但各特別會計之資金，一至戰時，皆可動用，是比德國制度，較為巧妙。

第十三章 特種基金

特種基金
之性質

特種基金，或為國家所有之財產，或為寄託金，由各官廳管理，而未編入總預算中者。其一般性質如左：

- 一 特種基金，不限於金錢，其他動產不動產有價證券之類，皆可以充作特種基金。
- 二 特種基金之所有權，不必屬於國庫，但由國家各機關保管，并須負賠償損失之責。
- 三 特種基金無論為資金，資本，存款，或準備金，或任何名稱，凡已規定特種用途，或尚未規定用途者，皆屬之。
- 四 特種基金，可由各機關，或逕由國家保管。

預算法之
規定

此等基金之用途與管理等辦法，大都有所規定。我國預算法第四條規定，凡金錢及財產，有特別管理辦法及特殊用途者，稱為特種基金，有左列各種：

- 一 以營業管理辦法管理而供營業之用者，為營業基金。
- 二 依法定或約定之管理辦法管理，而供公債償付本息之用者，為公債基金。
- 三 雖非營業而其資金每經用去必須還原者，為非營業循環之基金。
- 四 為土地改良而對於直接享受利益者所征收之特賦，為特賦之基金。

五 以法令契約或遺囑設定，依信託管理辦法，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。

我國現有
之特種基
金

此等特種基金，亦應有分預算，若其事實不存在者缺之。（第十六條）現在我國屬於此類基金者，種類甚多，如國債基金，如各國庚款，各有保管方法。導淮工程，另有基金，由導淮委員會保管。此外有飛機捐款，所得捐，而各國庚款，又發生許多事業，各有特種基金。又各機關於普通預算外，如有特種收入，亦常有列特別基金者，如國立學校征收之學費，有列作某特定用途者。

日本特別
基金之情
形

日本各機關之特別資金，非有法律勅令爲之規定，不得設置，蓋防各機關隱藏資金作預算外，或流作預算之用途。現在重要之資金，有陸軍省所保管之「經理立積金」，「海軍工廠基金」，「作業會計中之固定資本及運轉資本」，大學，學校，及圖書館等，特別會計之資金，皆有法律規定。

第十四章 預算盈絀之處置

預算不足
之弊極處
理法

預算在執行時，發生不足，所需費用，依上數節所述，有科目流用，有動用準備金，有請求追加預算，有提出非常預算等方法，各因照情形，而有救濟，皆所以準備不足，法至周密。然若在平常情形之下，各機關預算，既動用準備金，仍是不足，其最後救濟之法如何，尙有說明之必要。

英國之處
理法

英國制度，財政部務保持國會議決各編之數，不得超過，如有超過者，財政部認爲有必要，恆以實在情形報告議會，提出追加預算。英國之運用此項手段，極圓滑而確實。即或臨時發生必要之支出，數額甚大，而又不能增稅，增加收入。在歲入預算不變更而有巨額之臨時支出，英國習慣，務須維持總預算之平衡，於是從他方面極力節省，流作此用，總預算之平衡，得不打破。例如一九二五年煤礦罷工後，解決方法，由政府補助，其預算約需三千萬鎊，卒以裁減他種支出，得以彌補。

日本情形

日本在財政史上，因臨時巨額支出溢出發備金之數，猶且不夠，而發生政潮者屢次。日本憲法規定，無論在預備金範圍內或範圍外之支出，皆須得議會之承諾。然有一限制，在範圍內之支出，可以准許，而超過此範圍之數，則不許。自憲法實行以來，日本常有水災震災之類，政府須發救濟費，超過預備金之數，事後提請追加預算，報告議會。在政府方面之理由，以爲（一）災難之救濟，至爲緊急，不能不有行政之處理。（二）

超過預備金，有國庫剩餘金可以供用。而議會以憲法上明文限制，是為違憲舉動。所謂國庫剩餘金，按照總預算所列，洵有其數，但收入方面，是否足數，不得而知，即或有剩餘，其用途亦須先得議會許可，方能動用。如此動用終為打破預算之平衡，議會因謂政府為違憲，雙方爭論，議會遂被解散，重行選舉者，數有其事。據日本會計檢查院之解釋，以事實而論，固有必要，然在法理上，終為違憲，政府不能辭其責。而且國庫剩餘金之動用，憲法上無所規定，政府雖謂不發生違憲問題，但未依憲政手續而動用國款，皆不能謂非違憲。後來修改會計法，為預備金之支出，必須於次會期提出議會。至今超過預備金範圍者，政府仍以動用國庫剩餘金之名稱而支出，遂遂行爲，侵成爲司空見慣，議會因其無法解決，只好放任。

我預算法
之規定

我國各機關之科目流用，由各部長官核准，行政部既有甚大之自由，若有超過預算額之支出，得支用準備金，若仍不足，如何以濟其窮，頗成問題。據預算法之規定，「各級政府，非依法律，不得於其預算外增加債務。」（第二十三條）是各級政府得依法律手續，於預算外增加支出，別無所規定。而預算章程規定，「歲出預算公布後，各級機關應各按照執行，核實支用，不後得過。」（第三十一條）復有規定，「如因特殊應急之設施或處置，不及辦理追加預算時，以國民政府之命令，得為預算外之支出。」（第三十四條）有此方便之門，各機關之超過預算者，都隨時很容易以國府命令而獲得解決。至於在平常狀況之下，以國府命令變更立法部（中央政治會議及立法院）所通過之法律，在法律上實不可通。

二十年度

例如二十一年國民政府訓令，凡國難期間，中央各機關職員自二月份起，均停止支給薪俸，僅發生活

預算施行
之情形

費，各機關經費，不得超過原預算之五成。此項命令，在預算法第五十九條亦有此規定，但各機關常有超過五成之數者，此等超過，在事實上或有必要之處，然須及早提出追加預算，而事實上不僅未遵守預算，且有將二十年度超用之數，延至二十二年十二月八日，始由國民政府議決，准予核銷支出者，其未核銷者，尚不知凡幾。我國預算制度，既如此與行政機關以極大之方便，尚不願遵守規定之程序，於此可以看出我國意於奉公守法之情形。

預算發生
餘存之原因

若是預算上發生餘存，其解決方法較為容易。預算餘存之發生，不外乎兩個來源，其一為歲入之增收，即歲入之實收數多於原來預算數，其二為歲出剩餘，國庫發放之數，少於預算規定之數。歲出方面之發生剩餘，又有兩種情形，一為羨餘，即預算數溢支之部分，國庫對於是年度內是項用途，可以不再支出。二為未及支付者，本年度事業已經照辦，而領款人不及在年度內領款，或一種工程尚待結束，尾數未清，則未經支付之款，將來仍須照付，現在發生之餘存，不過是暫時保留其支付。

預算上發生餘存，雖不致引起收支適合上之困難，可視為一件可喜之結果，但仍須加以考量。預算之規定，當求其確實，規定之後，即當奉行。往往有餘存之發生，由於事業之未進行舉辦，或其經費之一部，為他種用途所流用，則此種餘存之發生，乃由未履行預算之責任而來，行政部應當負責。此種虛列經費，不啻為變相之預備金，常足以損害預算之正確，應當引以為戒。

與處置方
法

餘存處置之方法有三種。其一為各機關得保有其餘存，視為收支之利益，任其自由處置。第二為所有

各機關餘存，概退還國庫，滾存於下年度收入帳內。第三將一切餘存撥作特種基金，以償還國債。第一種方法，固可激勵各機關努力節約，然遇有餘存，各機關非用完不可，仍然是浪費，自以第二法為正當。因為財政上之收支，是繼續的，本年度餘存，自應以之供下年度支出之用。至第三法為使餘存有一歸宿，國家以此題目，以激勵各機關之節省，并以之增加國家之信用。

我國預算法
之規定

我國預算法中關於預算存餘之處置，有如左之規定：

- 一 會計年度終了時，各機關經費之未經使用，除得保留一部分以備清償尚未履行之債務外，應即停止使用，賸餘之現金及其他流動資產，移充次年度預算之經費。（第六十八條）
- 二 會計年度終了時，於扣去清償債務保留部分後，其年度歲入中之已收得而有賸餘，或尚未收得之收入，及其年度歲出中之依法已發生，而尚未清償之債務，均應分別轉入次年度之歲入歲出。（第六十九條）

- 三 繼續費在一會計年終了時未經使用部分，得轉入次年度使用之。（第七十一條）
- 觀以上各條之規定，我國預算執行後發生之餘賸，皆應歸入國庫，作為次年度之經費。

第十五章 會計整理期限

財政之經理及管理，既經說明，以下數節，續論財政之清理。行政部於執行預算之後，尚須編成決算，以備監察部之審核，而後預算之施行，乃克有終。

會計整理
之必要

預算到年度終了之期，則一年度預算施行效力終止，然其效力，並非至此時消滅，各種出納，尚須有一期間整理，以便編製決算。例如賦稅之征收，人民倘有過期而未繳納者，各種費用，倘有到期而未支取者，歲入歲出雙方，皆須留若干時日，清理屬於是年度預算應收應付之數，而後是年度預算，方能結束，報告國會，解除行政部責任。此項延長期間，是為整理期間。預算年度加上整理時期，是為會計時期 (Fiscal period)。此項期間之長短，各國規定不同。

各國整理
期限

- 1 比國預算年度，至十二月三十一日終了，而整理期限，則以次年十月三十一日為止，是延長十個月之久。
- 2 日本預算年度，至三月三十一日為終了，整理期限，以是年七月三十一日為止，是延長四個月之久。
- 3 法國預算年度，現在以三月三十一日為終了，整理期間，從前可以無限制延長，一八八九年規定，

至遲須於第三年之第一月結算，所有報告，須於五月一日以前提出，是整理期間延長至十六個月之久，至今仍爲如此。

4 我國預算年度，六月三十日爲終了。整理期限，據民三會計法之規定，整理期限以同年十二月三十一日爲止，是延長六個月之久。十八年九月國民政府頒布編製十七年度決算章程之規定，屬於中央收支之各機關決算書，限於十八年八月三十一日以前送達該主管機關，地方收支機關，限於同日以前送達各該省市主管機關。是隔終了期爲期僅兩個月。中央各機關及各省財政廳，彙齊各機關決算書審核後，於十二月三十一日以前，送達財政部。爲期又四個月。

二十一年十月公布之暫時決算章程，規定各機關之歲入歲出決算書，統限於十一月三十一日以前送達各主管機關。主計處於二月二十八日以前，呈國民政府令交監察院發交審計部審核，以五月三十一日以前公布。整理時期，以及年度終了後歲入歲出如何整理，均無規定。而實際情形，並未依照規定限期編成決算。如二十年度決算，直至二十二年十一月始行編竣。

預算法第二十二條之規定：「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。」地方出納與會計之整理期限，與中央相同。（第九十條）

會計上規定整理時期，使每年度收支之數，成爲一部會計，有其優點如下：

1 預算中之規定，可以力求實現。每年度預算中規定之收入與經費，作成一部會計，不與他年度相混。若係是年度預算中規定之收入與支出，雖遲至將來始克實踐，亦記入是年度一部會計之中，性質分明。則決算之數，全係根據於預算規定而發生，可以查考預算是否完全實行。

2 作為預算之根據，較為確實。此種會計，既係每年度執行預算之淨數，以後預測收入與經費，以此為根據，較為確實。假使上年度會計之一部分與本年相混，而本年度之一部分，混入下年度中，到底預算是否確實執行，不無疑點。每年既無獨立之總結，則以後用以為估定預算之根據時，尚須清算其中混入混出之部分。

與缺點

然其弊端，則在：

1 每年度成爲一部會計，則各年度之基金須分開。預算年度終了，而會計不能結算，須將是年度餘款，另外保存，不得動用，以供屬於是年度支出之用。倘使基金罄盡，則將無以應付，非歸於停頓不可。因撥資金而不用，使會計年度開始期間，或受拮据，要爲此制之弊端。然此種弊端，尙可有法免除。

2 同時有兩部會計未結帳，固可將屬於各年度出納之數，分別記入，然往往有屬於上年度之支出，因爲是年度基金已罄，不得不記入本年度內，各年之間，互有淆混，欲來各年度有明確之數額，仍不能達到。有時會計員以上年度會計非其經營，惟對於本年度負責，於是將屬於本年度之支出，移記於上年度內，不覺上年度之是否適合，但求本年度之適合。此等上拉下扯移花接木之辦法，在所難免，若欲免除，惟有將各

年度會計，分別由幾個會計員經營，而第一層弊端，即從此出現。法國引用此法，結果兩種弊端，都無法免除。

3 會計年期逾期不結，固可從容整理，然經手人員，尚可託故支用。若有存款，非至基金用盡不止。此種會計，總是帳面上收支兩抵，而實質上總是支出超過。

4 會計經久方結，如法國情形，實行之結果，亦不能作為編製預算之可靠根據。例如一九三三年年預算，係一九三一年十月編製，當時所根據之最近報告，乃是年五月發表之關於一九二九年之會計結果，相隔至四年之久，焉能作為確實根據。

5 會計年度報告稽遲，足以減損預算之管理。平常人對於現在事項，常加以深切之注意，及至事過境遷多日，則注意力懈怠。財政負責首領及國會，對於當年會計，容或注意，而對於上數年度之會計，無暇注意，而且同時欲其注意幾部預算，亦不可能。此種事後報告，國會議員，乃至人民，以為過去事不值得追查。

國庫現金
出納會計
結算制

此外尚有一種制度，如英國所施行者，分設財務帳及准支帳兩種會計。財政部之財務帳於每年三月三十一日下午四時鐘響，即行截止。所有屬於是年度應行支出各數，仍照是年度法律規定，以後繼續支出。其經各機關聲明保留由財政部撥交支付署，凡在六月底以前支付者，歸於所屬年度之准支帳。此種方法，可使國庫出納於會計年度終了之日，即有報告發布。英國習慣，認為國家應收應支之數，在發生時當即時收付，不得遲延，以重行政效能。其有因實事不能了結者，亦應於年度終了時作一決定。此種辦法，具有許多優點：

其優點

1 可以免除會計上之弊竇，在年底終了時，即加以清理，縱有弊竇，亦容易發現。

2 每年會計雖非各年預算純數，然相差不遠，可以作為編製預算之可靠根據。每年中之重要收入與經費，因有此限制之後，多趕於期內實踐，即或有上拉下扯，而每年皆有此等事項發生，平均下來，與每年純數，當相差不遠。惟因特別事變者，是為例外。

3 上年度會計報告，可以在本年度預算施行時發表。英國國庫會計報告，極為迅速，每年三月三十一日下午四時，年度截止，即可結帳。本來英國在每月每季各有會計報告發表，年度終了結帳，亦甚容易。從前會計結算在四月一日正式發表，現在在三月三十一日四點鐘後，即用播音機報告全國，以表示財政當局之極為負責，亦以增進人民對於政府之信用，洵為極饒趣味之事。

4 上年度會計報告發表之際，尚在國會審查預算之時，距國會通過全部預算之期，為時尚遠。在此期間，財政部可以斟酌上年度收支結果，補充預算。故度支總裁之發表本年度財政計劃，純係根據於上年度預算施行之結果而決定，是各年度預算，得以銜接，求其實在。

5 引起國會議員及人民之注意，而強健其監督力。本年度報告發表，國會可以根據最近事情，加以審查，或以之與上數年度收入支出之數相比較，免得事過境遷，淡焉忘之。

意大利巡察各國會計制度施行之結果，亦以此種制度為最良，於是在一八八四年二月會計法中規定，會計年度從七月一日開始，至次年六月三十日為終了，國庫會計中所包含者，（一）為七月一日至六

月三十日期內實有之歲入，（二）爲同一期間內發生及已經實行並清償之歲出，（三）爲同一期間內之任何收款，歸入國庫者，及任何償付，從國庫中支出者。此種規定，意義更爲明瞭。

普通私人營業，都是採用此種辦法。例如現在我國各大銀行，每週每月每季每年，都有一報告發布，以增重其信用，財政之會計，亦可以做照。但是經手財政者，往往只求表面上能卸責，而內容不妨彌縫。若欲實行此種制度，必須全部財政秩序，不可紊亂，尙須行政上廉明敏捷，有很好之效能，按守時間，否則層層都是障礙，

第十六章 各年度歲入歲出之劃分

歲入歲出
劃分之必
要

上節既說明清理之期限，本節再討論屬於一會計年度之歲入歲出在清理時發生之問題。一會計年度之歲入，當以之供是年度歲出之用，然常有在會計年終了時，乃至清理期限終了時，尚有歲入未收到者，有歲出未付出者，故屬於一會計年度預算之歲入歲出，不能盡行計入是年度會計之中，而有須列入下會計年度者。各項歲入歲出，其實現情形，各有不同，是有分別加以處理之必要。

各年度間歲入歲出之上下拉扯錯雜，是違反各年度財政劃分之原則，整理期間之設置，即所以減少此項弊端，使各年度所屬之歲入歲出，在可能範圍以內，不致購入他年度內，然後每年度財政實情，可以滿足的表現出來。此錯雜之處，既不能完全避免，在會計法中，則須規定處置之法，以昭劃一。

我國歲入
歲出之劃
分

我國預算法中對於各年度歲入歲出之劃分，有以下幾項，作一般之規定：

- 一 屬於一預算（會計）年度之歲入歲出，在是預算年度期內發生出納者，歸入所屬年度。
- 二 屬於一預算年度之歲出而未及支付之債務，在預算年度終了時，曾保留其經費，而在出納整理期內支付者，屬於所屬年度。（第二十二條第六十八條）

- 三 各機關年終結算，除保留之經費外，其賸餘之現金及其他流動資產，移充下年度預算之經費。

(第六十九條第二項)

四 預算年度終了時，於扣除保留部分後，其年度歲入中之已收得而有之賸餘，列入次年度。(第六十九條)

五 屬於一年度預算之歲入，至預算年度終了時，尙未收得之收入，列入次年度。(第六十九條)

六 屬於年度預算歲出，依法已發生而尙未清償之債務，又未經保留經費者，列入次年度。(第六十九條)

七 第(二)款保留數，至出納整理期終了時，而尙未清償之債務，歸入下年度歲出，其賸餘歸入下年度收入。(第六十九條第二項)

八 誤付透付之金額，及依法墊付金額，或預付估付之賸餘金額，在會計年度終了復繳還者，均轉入次年度之歲入。

九 繼續費在一會計年度終了時未經使用部分，轉入下年度。

日本劃分
之辦法

此等規定，究欠精詳，日本會計法之規定，較爲細密，分爲四種情形如左：

一 定期收入 (甲) 凡依法律命令或契約之規定，預定繳納日期，在本會計年度內經送出通知書後，雖延至四月末日，始實行收得，亦歸入是年度歲入整理內。若通知書中規定之繳納日期在四月一日以後者，則歸入四月一日所起之年度。

(乙) 定期收入，其規定繳納之日期在本年度內，但至終了時尙未繳到，及至年度終了後始發出通知繳納書者，則劃作發出通知書之年度。

二 隨時收入 (丙) 各機關之出賣公用物品，其行爲之發生雖在本年度內，而繳納代價期未作何規定，及至後來始通知債務人繳納者，則劃作發送通知書年度之歲入。

(丁) 隨時收入，不發通知書而收得者，劃歸收得之年度。

日本對於歲出，又依各別性質，作不同之規定。

一 國債之本息，年金，恩給等，歸入支付期日所屬之年度，此等支出，皆曾規定一定之支給期，到期而未領取者，以領取日期爲準，歸入所屬年度。

二 退還金，缺損填補金，償還金之支出，屬於決定日期之年度。退還金有(1)退稅，(2)過納退還，(3)課納退還，或爲收入之全部，或爲一部分，或爲在收入時爲正當之收入，後求因他事由而須退還者。缺損填補金，爲現金處理時，偶被盜賊竊劫而遺失者。償還金爲日本採用支票支付制，如支票送出後遺失，未達於正當之受領人，而須償還者。凡此支出，各機關必須以實在情形，報告大藏省，由大藏大臣經調查後，決定支出。

三 俸給，給料，手當，旅費，手續費之類，屬於發生支付事實之年度，旅費跨兩個年度者，凡在三月三十一日以前部分，屬於甲年度，餘屬乙年度。

四 使用費，保管費，電費之類，歸入發生支給原因之期間所屬之年度，如在三月三十一日以前發生部分，歸入甲年度，其在四月一日以後發生部分，歸入次年度。

五 工事製造費，物件購入之代價運費之類，屬於支付日期之年度。

六 上列各項外之費用，概以支票發付日期為準，而列年度。

綜觀上述，日本歲入歲出之劃分，力謀屬於每年度預算之歲入歲出，不難入他年度，是為主要之原則，故於歲入方面，凡在一年度收得之數，及預定在整理期間收到而能收得者，亦歸入本年度歲入中。如各種稅收，常有此等情形，其數額常大，使能歸入所屬年度，是可以增加各年度歲入之正確性。其他未預定在年度內收到，而在年度後收得者，乃歸入收得之年度。在歲出方面，凡有預定支給期在年度內支付者，歸於本年度，其預定支給期在年度外者，歸入支付年度。其費用跨兩年度者，按期計算。以規定而論，歲入歲出，似不一致，然以歲入方面不能照預定期收得者多，而歲出方面不照預定期領去者究少，故於實際上無何重要關係。

此種分別處理之法，固較細密，可以求得各年度歲入歲出之確實數，然不免增重手續上之煩雜，結帳時須分別計算。而在我國，純以收得日期為準，無論是否定期，有無通知，凡屬於一會計年度之歲入歲出，即在整理期內收得或支付者，概歸入原屬年度。惟以歲入之滯納者多，而歲出遲領者少，故只好將整理期間放長。日本歲入歲出之出納整理僅一月，而我國則有三個月，惟整理期間如此之長，又純以現金之出納為

準，兩年度間錯雜之弊。例如以整理期間收得或支付之數，其歲入歲出發生之事由，跨於兩年者，不免有任意處置之自由，仍然是不能求得各年度歲入歲出之正確性。歲入歲出之正確性既不能求得，又無求得之必要，則設此甚長之整理期間，可謂無何意義。

英國制度，凡在會計年度終了前達於國庫者，是爲本年度之歲入，其過期未達於國庫者，即或達於征收機關，亦歸於將來達於國庫日所屬之年度。明知各年度歲入歲出之相參錯，而英國以爲各年度歲入歲出參錯之數，可以於上下年相抵補，不足爲病，又可收清理敏捷之效。

第十七章 年終出納之整理

各國整理
制度不同

依上兩節所述，當預算年度終了時，屬於一年之歲入歲出，在出納上應加以清理，而有設置整理期間之必要。惟因制度不同，其清理出納之辦法以異。茲就我國及英日兩國之整理制度，加以說明。

第一 日本制度

日本制度

日本預算年度至三月三十一日終了，會計之清理，延長至於七月三十一日，作成決算報告，在此限度之內。又依各種收入與支出之情形，設有不同之出納期限。

歲入

一 歲入金收納期以四月三十日爲止。每年度所屬歲入金，則收作該年度之歲入，是爲一般之原則。若在該年度經過後一個月期內收到者，仍收作該年度之歲入，在此後收得者，則歸作下年度收入。此項期間，爲對於每年度歲入之處理而設，不能引用之處理屬於下年度之收入。例如在丙年度四月中所收到屬於甲年度預算之收入，雖丙年四月爲乙年度整理期間，因其非乙年度所屬收入，故不應歸入乙年度整理帳內，而應歸入丙年度歲入之整理。

支票付出

二 支票付出期限以四月末日爲止。一年度所屬經費之支出，至年度終了時尙未支出者，加以精

算之後，視為應行支出者，仍可支付。凡在四月末日以前支付者，歸入該年度帳內，是為支出之整理。但國庫內移換之支出，及出納官吏所保管之歲入金歲出金，或歲入歲出外之現金，作某種墊款而須填補因而發生之支出，在五月末日以前發生者，其支票之發放數，亦歸入該年度會計內。過此以後，則不歸入該年度支出項下。

在整理期間後而須支出者，或作為過年度之支出，或列入下年度預算內，經議會准許後，始能支出。凡過年度之支出，其金額有一定之限制，超過此限制者，仍為違法之舉動，故必須重編入下年度預算內，始能發放支票。此種支出之列入預算中者，恆引起議會之疑問，故各機關之支出，非不得已，且有確實理由，不可延怠。

國庫出納

三 日本銀行出納期限，歲入金之收受，以四月末日為止。但另有規定者，以五月末日為止。日本銀行處理國庫金之出納，及政府之存款，其出納期間之終了，亦須與一年度歲入金歲出金之出納截止期相一致。故亦以四月末日為終止。在此項原則之下，又有三層例外：

- 1 出納官吏所已收之歲入金繳入國庫者。
- 2 市町村及其他地方機關已收受之歲入金送來國庫者。
- 3 國庫內由於移換所發生之歲入金。

凡此三種情形所發生之歲入，至五月末日為止，為整理期間，歸入該年度會計內。又每年度所屬之歲

出金，如第(二)款所列之例外，亦以五月末日爲限，是爲日本銀行之出納期間。在此規定之下，各機關在甲年度購買物品所發出之支票，其支出屬於甲年度者，凡在五月三十一日以前之支出，皆歸入該年度，若過此期限尚未持支票領款者，日本銀行之處理方法，爲將銀行所收到支出官發出并已發款之支票，加以清算之後，又作成屬於該年度而尚未支付之結存，撥入下年度結存整理項下支付，是爲歲出未付訖結存。(歲出支拂未濟繰越金)又各種收入屬於甲年度者，在此期限後始收受之數，皆計入下年度歲入帳內。

四 主計簿結帳期限，以七月末日爲止。會計檢查官之主計簿結帳期限，即出納事務完結之期限已過，所有帳簿上現金之收入與支出，加以整理，以表示一年中現金出納之結存。此項結帳期在七月三十一日，至是一會計年度之會計事務，一切完竣。

主計簿

第二 英國制度

英國制度

英國預算年度終了時之結算，其歲入歲出，統以國庫出納之數爲準，凡在三月三十一日下午四時以前收達國庫者，是爲歲入，經國庫發放者，是爲歲出。此項歲入歲出，在國庫出納之結帳，稱爲財務帳 (Finance accounts of the United Kingdom)。茲先述歲入之結帳。

財政部之
財務帳

征收機關之征收各種收入，在年度將終了之時，仍如平時，不因年度終了結帳，突呈何緊張之象。英國稅收，有直接稅與間接稅兩大類，而直接稅稅收，其數額比間接稅爲多，間接稅收入，在一年各月份，數額大

概平均，而直接稅除平時從稅源課稅而得收入之外，其超額所得稅，及不適用泉源課稅法之各類所得稅，在每年份一六兩月繳納，故至三月底時，屬於一年度應納之數，大都收齊，其有滯納者，（滯納者照章處罰，惟經證明確有困難情形，不得不延期而經許可者，是爲例外。）當在少數。

各地區征收長所征收之稅款，因全國交通敏捷，近鄰倫敦區域，收得後翌日可達於國庫，遠地亦不過二三日。國庫收到各項來源之歲入，每星期亦有一結算，其一年度逐週累積之數，俱載於國庫帳中，故至三月三十一日之歲入數，極易算出。其他各征收長收得之數，以及按照是年度征收法應征收而尙未征收之數，未於三月三十一日達於國庫者，統歸入收達國庫日所屬年度之國庫帳，而不記入本年度帳內。英制如此，以一年度內收達國庫之收入爲歲入，其中有一部份，爲屬於上年度預算之收入，而屬於本年度預算之收入中，復有一部分沖入下年度，如此上拉下扯，一年度應收之收入，可躋於平。惟上年度所行之稅而本年度廢止者，若其尙未收得部分數額甚大時，則於本年度歲入預算中，亦必計入。例如戰時溢利稅，在一九一八年稅率爲百分之八十，在一九一九年減爲百分之四十，一九一九年預算中，仍列有補繳上年稅款之收入數。

至於歲出之結算，則以財政部至三月三十一日下午四時爲止，從國庫發放撥交與支付署之撥付數（Imprest）爲準。在會計結算期前，財政部例須對於各機關之支出，加以整理，亦即所以行使其財務管理權。

准支帳

在會計結算之前一星期內，各機關按照預算可以支出而須支出之數，必趕於結算期前支出，無使拖延，故每一會計年度內財務行政上所需之經費，大都於決算前支付。此項數額，即成爲預算執行數，與預算相差不遠。然其中總有依預算可以支出而未及期支出者。此種未及支出之數，分爲兩種，由財政部於結算期前與各機關商定。(一)爲不必支出者，即各機關節省下來，而未發生債務關係，將來無需支出者，稱曰停發部分 (Short issue)，是爲預算上之純賸餘，則此後不由財政部撥付。再有第(二)種未及期償付，但仍須支出者，經財政部審查後，於決算期前，全數撥付與支付署，由支付署保存。此項既經從財政部撥付與支付署之數，仍列之於本年度財務決算帳支出之中。支付署保存各機關仍須支付之款，仍照常發放，惟以此後三個月爲限。在三個月期內支付者，支付署記之於該機關原預算編內，會計年度延長，到此時爲止之支付數，是爲編製是年度准支帳 (Appropriation account) 之帳本。過期而債權人始來領款者，支付署概記之於該機關下會計年度預算編內，并記入下年度之准支帳中，在此種保留數額之中，亦有終不支付者，其數亦滾存於支付署，是可以減少下年度財政部之撥付。

第三 我國年終出納之整理

預算法之規定

我國預算法之規定，設有兩道整理限期，其一爲預算年度（即預算法中之所謂會計年度）終了後屬於一預算年度歲入歲出之現金出納整理期，延長三個月，即六月末日，預算年度終了，出納整理，得延長

出納事務
之整理

至九月末日爲止。其二爲是年度之會計整理期，再有三個月，至十二月末日終止。

一 出納事務之整理 每一預算年度終了時，而屬於是年度預算之歲入歲出，尙未及期出納者，不能不有一處置辦法。整理出納之範圍，據上節所述，日本有細密之規定，我國暫行決算章程中毫無規定，預算法中謂「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，應即停止支用。」（第六十八條）依此規定，則出納整理之範圍如下：

1 各機關所保留者，僅於依預算發生之支出尙未清償之債務數，不得超過此數。爲防止各機關作過量之保留起見，各機關會計，應繕就報告，列載保留項下之細數，以爲保留之根據，若是由各機關任意保留，將無所限制。

2 尙未清償之債務，必須屬於是年度歲出預算，而且在六月末日以前發生者。至若在七月一日以後發生之債務，不應列入。至前年度留下未付之債務，亦不應列入。

3 出納整理，以上述之債務與數額爲限，其他不得購入。至九月末日，此等債務猶未付出者，應轉入次年度。（第六十九條第二項）

會計事務
之整理

二 會計事務之整理 預算自開始施行以後，所有出納會計，每日每月，都須整理，然後有每日每月之歲計現情報告。但爲使屬於一年度預算之出納，俱能歸入是年度之會計中起見，既爲之設出納事務整理期間，延長三個月，則會計事務之整理，乃亦隨同延長。又因作成決算報告，彙集此十五個月中出納數額，

手續煩雜，故不能再將期限延長，以十二月底為會計事務整理完結之期限。會計中所應整理者，包含下列四端：

- 1 為預算年度中之出納會計事務，
- 2 為整理出納期間之出納會計事務，
- 3 為轉入次年度之會計，
- 4 為至九月末日終了出納之餘存。

第十八章 決算報告

決算報告
之意義

決算報告云者，爲各機關將其所經理之收入支出，按期依照預算所定之體系，彙集之，整齊之，送達於監察機關之公文。預算中規定之事項及數字，皆爲事前之預想，期於將來完全發生效力，而決算則爲施行之結果，就其既成之事實及數量而編製，故兩種文書之性質不同。

行政部之執行預算，期於無違背預算之規定，然其離去預算而有差異，亦意料中必有之事。無論離去預算與否，行政部必須將執行之結果，報告於立法部或監察部，以待審查，有無錯誤，或違反原定預算之意志。其有離去預算者，亦須於報告中聲明理由，以免審計時發生誤解。爲增進監督之效能起見，必須行政部先自清理，依預算之款式，作成決算書，庶便於審計。

決算報告，在任何國家，皆不可缺少，每年國家取於國民者幾何，支出者共幾何，應使人民知悉，以表示政府對於國民負責之意，以求人民之擁護，解除其責任，故極爲重要。各機關在平常支出之時，既加以嚴格管理，然猶誠恐有所遺漏，各機關作違背預算之支出，故於年度終了時，加以清查，其有逃脫平時管理者，尙可從決算書中查出，以免將來此等弊端之重復發生。其一年中施行預算之經驗，又可於編製預算時反覆推敲其成績，雖過去之事，已成明日黃花，然尙可爲下年度編製預算時不遠之殷鑒。

報告之範圍

國家有經理收入之機關，有保管國款之國庫，有支出之各機關，此等機關，各有其會計，皆須作為決算報告，以便互相對照。故決算報告，乃為表明下述三層關係。

- 一 各機關往來會計之符合，
 - 二 各機關決算與預算之符合，
 - 三 支出數額計算之確實，
 - 四 一年度預算執行終了後之財政情形。
- 各機關之編製決算，在會計年度終了之後，於一定期內編成，有直接送達審計部者，有經一中樞機關彙齊，編成總決算，而後轉送審計部者。至單據發票，皆係由支出機關直接送達審計部。
- 茲將我國及英日兩國之決算報告，述之如下：

第一 我國決算報告

我國決算法尚未頒布，現在說明我國決算制度所能根據者，惟二十一年十二月二十五日公布之暫行決算章程。此項章程，原由主計處擬定，所作規定，皆係與預算章程相銜接，茲說明編製之程序及內容如左：

- 一 編製程序 主計處為歲出歲入決算之總編製機關。各機關所編本機關（包括附屬機關）之

暫行決算章程之規定

國家或地方歲入歲出決算，均爲第一級決算。中央各主管機關，彙合國家各第一級機關決算，編成之國家各分類決算，及各省市政府，及行政院直轄之各市政府，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。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，是爲第三級決算。（第四條）

各機關之歲入歲出決算書，各繕具三份，限於十月三十一日以前，送達各該主管機關。各主管機關，審核第一級決算，分別加具審核意見，彙編第二級決算，各繕具三份，連同第二級決算書各二份，限十二月三十一日以前送達主計處。主計處彙核各分類決算，簽註意見，編成總決算，案連同第二級及第一級決算各一份，限二月二十八日以前，呈請國民政府，令交監察院發交審計部審核。（第十十一、十二各條）

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，限於五月三十一日以前，呈請國民政府公布之，并各繕具一份，呈轉中央政治會議備查。於是，一年預算執行之後，至此完畢。

地方決算之編製，與中央總決算編製之程序略同。各省市所屬各機關編成第一級決算，限於十月三十一日以前送達各該省財政廳或財政局。各財政廳或財政局彙編各該省市總決算，限十二月三十一日以前送達各該省市政府。各省市市政府限於二月二十八日以前，由各省市審計處審核完竣，發還財政廳局，限四月三十日以前，由省市政府送主計處。主計處審核之後，限於五月三十一日以前，呈請國民政府公布。

(第四章各條)

二 決算書內容 國家總決算經審計部審定，各省市總決算經各省市審計處審定後，由主計處開具左列各事項之計算（第五條）

歲入部

歲出部

歲入預算額

歲出預算額

歲入追加預算額

歲出追加預算額

已收訖歲入額

歲出預算實支額

歲入減免額

歲出剩餘額

未收訖歲入額

上年度剩餘額

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，未別預算，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。（第七條）

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。（第八條）

各級機關在年度內，如有裁撤或改組情事者，因各種情事，設為規定：（一）機關之裁撤者，由主管機關代為編製；（二）機關之改組者，由改組後之機關合併編製；（三）機關之名義變更者，由變更後之機關

關，按名義更變之前後，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，由併存機關代編；（五）數機關之預算，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。（第九條）

及其缺點

暫行決算章程所規定者，僅有兩端，其一為報告書格式，其二為編製之程序，兩者皆為形式上之決算。至於各年度歲入歲出之劃分，各年度出納之整理，皆付缺如。以故各機關在編製時，大有伸縮之餘地，可以在各年度之間，上挪下扯。而在一機關有賸餘者，可以將全數用盡，其有不敷者，很可以將屬於本年度之支出，移入下年度會計中，如此截長補短，總可以獲得平衡之決算，其內容紊亂不實，可想而知。此種決算之編製，既不足以表示財政收入支出之實在情形，實枉費勞力，毫無價值，故我國決算法極應補充，以免此種不良不備之事態延長。

第二 英國決算報告

英國決算
報告

英國之決算報告有兩種，其一為財政部之現計報告，其二為各機關會計所提出之收支報告。

國庫帳

第一 財政部之現計報告，稱為國庫帳 (Exchequer accounts)，於每星期二發項表於倫敦官

報 (London Gazette)，其發表之數，為財政部每星期六日之國庫收支現情。帳上分收方與支方，收方為各項歲收，分關統稅，所得稅，印花稅，郵電之類，支方分為國債，道路，其他確定基金項下之支出，及各類供應費

之支出。在供應費中，只分海陸軍、政事、征收局、郵政、數欄，并非依各機關而分類。所載數額，皆為自會計年度開始以來，到每星期六為止之歲入與歲出累積數，若將本星期報告數減去上星期報告數，即可知本星期之實收實支數。每星期六所作結算，極為簡單，每季之末之決算，較為詳細，除報告財政部所管歲入歲出之外，又有資產負債目錄。

財務帳

每年度之末，又擴充此項國庫帳之內容，作更詳細之記載，稱曰財務帳 (Finance accounts of the United Kingdom)。其中分為五部：(一) 國庫帳，(二) 歲入，(三) 歲出，(四) 國債，(五) 雜項。此項報告，大都於結帳年之六月，印成藍皮書發表，約百頁左右。

財政部之國庫帳報告，皆為一年在各期限之收支情形，讀者可取本年某日之報告，以與上年或上年之數字相比較，以觀國家財政之大勢，並可預測年度終了時，是否有剩餘，抑為不足。英人以此等數字，為國家財政狀況好壞之寒暑表，亦猶私人營業在各時期之結算情形，可以預測一年終了時營業之盈絀。在私人營業各時期，尚不免於變動，而在國家財政，年年輪回，各年度之各時期變動情形，如出一轍，則其數字所表示之情況，更為確實。從各時季出納情形，可以預測年度終了時歲入歲出之是否能夠適合。英人之關心國家財政，考究一年中實在之收入與支出者，莫不對於此項報告，加以考察，國家亦以極廉價格發賣，期望人民之能普讀。

財務帳中所載之數字，皆為國庫在年度終了時之現金出納數，而非求合乎預算之數字。在歲入方面，

則計其業經收到之數，其他依本年度財政法規應當征收尙未達於國庫者，皆未計入。歲出方面，則以財政部之撥付數爲限，其詳已於上節述明。每年財務帳結算餘存，則撥於舊債償基金，供償債之用。財務帳中歲入歲出之結算，既非一年度實收實支之數，又非歲入歲出之全部，其各機關收入，不交解國庫，而經國會准許作該機關事業補助之用者，其收入與支出，皆未列入，故財務帳僅爲報告國庫在會計年度終了時之情形。然英人重視之者，實因其有幾項作用：

一 限期清理 各機關之必須支出者，不致拖延，以增進行政效能。

二 便於財政管理 財政部於結算前，檢查各機關預算各編之數，分別其有無支出之必要，以免各機關之故意支出。

三 結算敏捷 預算年度終了時，卽有報告，示與人民，以解除政府爲國之責，并可以之供次年度編製預算之佐證，及決定財政政策之根據。

准支帳

第二 准支帳 (Appropriation account) 爲各機關依照預算所列准款之數，在一會計年度中經支付署手支出之數。當支付署依各機關所發支款單支付之時，領款人必須以收據或發票繳與支付署，再由支付署送回原支出機關，并分別記入該機關預算編內。各機關會計主任，在每年六月底，清理一年中及此後延長期三個月之間之支出數，作成清算帳冊，并彙集各項發票收據，經由財政部轉送於審計部，以待審計。此項清冊，由會計主任負責簽字，并聲明在其所知之範圍內，無何錯誤，亦未受他人之挾制等字語。

此項准支帳之內容，完全依照預算所列之細章目節而排列，一方列預算數，一方列支出數，以視執行數是否離去預算數。其有超過預算數者，會計主任必載明其原因。各機關支出之來源，無論出於國庫撥款者，或出於本機關行政收入者，須詳細列載。故此項報告，為各機關實收實支之數，即為一會計年度中國家經費執行支出之總數。各機關准支帳，每編一帙，每帙有一總說明，復於每節說明離去預算之理由，由財政部彙集之成冊。現在分為四冊，即：（1）政事費，（2）征收費，（3）陸軍費，（4）海軍費。總准支帳格式，見第一表，每編准支帳格式，見第二表。

各機關准支帳編就之後，送交財政部，財政部於九月末送審計部。海軍之准支帳，常延至十月底。審計部審計完竣之後，作為報告，退回財政部，至次年一二月時，財政部印就，送呈國會公帳委員會。

報 告 表

附 錄

1	1	Clerk	(£ 60 - £ 250)	85	60
1	1	Typist, Temporary (Inclusive)		133	120
[Here follow details of the other salaries, etc borne on the Votes]					

54	52	Bonus		2,546	3,584
		Total for Salaries, etc		6,304	7,306
B-P		urchase of Portraits (Grant in Aid):			
Normal grant					

Equivalent of amount derived from the sale of certain photographs and paid into Subhead F. Appropriations in Aid, in 1931-1932

Total for purchase of Portraits	750	750
	313	283
£	1,063	1,033

O-warders:
(Details of Salaries of Warders)

D-Incidental Expenses:

Cost of catalogues and picture postcards. 160 400

Cleaning pictures and busts; glazing, moving, and hanging pictures; cost of frames, gallery requisites, and descriptive tablets; purchase of prints and photographs; travelling and office expenses, etc 500 700

Total for Incidental Expenses 650 1,100

E-Uniforms:

For the attendant staff when on duty in the Gallery; to be supplied by the Controller, Post Office Stores Department £ 107 326

F-Appropriations in Aid

	1932-1933	1931-1932
Admission Fees (formly paid over to the Exchequer as extra receipts)	250	315
Proceeds of sale of catalogues, photographs, and picture postcards.	635	400
Total for Appropriations in Aid	885	715

(B) APPROPRIATIONS ACCOUNT, 1932-33: CLASS IV,
 (4) VOTE FOR NATIONAL PORTRAIT GALLERY

Account for the Sum Expended, in the year ended 31st March, 1933, compared with the Sum Granted, for the Salaries and Expenses of the National Portrait Gallery, including a Grant in Aid for the Purchase of Portraits

	Grant	Expenditure	Expenditure Compared with Grant	
			Less than Granted	More than Granted
A.—Salaries, Wages and Allowances	£ 6,304	£ 5,984	s 4	d 6
B.—Purchase of Portraits (Grant in Aid)	1,063	1,063		
C.—Warders	1,270	1,224	4	5
D.—Incidental Expenses	(65)	585	15	3
E.—Uniforms	107	74	10	9
Gross Total	£ 9,304	£ 8,931	14	11
F.—Appropriation in Aid	Estimated 885	Realised 1,100 0 10		
Net Total	£ 8,509	£ 7,831 14 1		
			£ 319	s 15 d 6
			45	15 7
			64	4 9
			32	9 3
			462	5 1
			Surplus of Gross Estimates over Expenditure, £462 5s. 1d.	
			Surplus of Appropriations in Aid realised £215 0s 10d	
			Total Surplus to be surrendered £ 677 5s 11d	

Explanation of causes of Variation between Expenditure and Grant.

- A.— Saving were effected through the fall in the bonus (£170) and by suppressing one post on the attendant staff.
- C.— Due to the reduction in bonus.

三 審 計 報 告

三三〇

D.— The sum expended on postcards and other reproductions was less by £20 than that provided.

E.— Due to unfilled vacancies on the Staff and the fall in the Cost of uniforms.

F.— Receipt from all sources were greater than estimated; admission fees were charged on two extra week days from 1st November, 1932, and the improved sale of publications was due to the increase in the number of visitors.

Extra Remuneration (exceeding £50)

The Director (£900) received in fees from the Inland Revenue the Sum of £ 230 15s for the inspections and reports.

10th October, 1933

James D. Milner
Accounting Officer.

GRANT IN AID ACCOUNT

Balance on 1st April 1932	2,652 18 6	Portraits purchased during the year	1,062 18 0
Grant in Aid 1932—33	1,063 0 0	Balance on 31st March, 1933	2,693 0 0
	<u>£ 3,715 18 6</u>		

10th October, 1933

James D. Milner,
Accounting Officer.

I have examined the foregoing Accounts in accordance with the provisions of the Exchequer and Audit Department Act, 1921. I have obtained all the information and explanations that I have required, and I certify, as the result of my audit, that in my opinion these Accounts are correct.

Malcolm G. Ramsay,
Comptroller and Auditor General.

第三 日本決算報告

日本決算
報告

日本各機關決算報告書，彙集於各省，再總集於大藏省。大藏大臣有財務行政監督權，由省審查後，加以總編製。總決算之書式，與總預算併列對照，以便會計檢查院之檢查，及議會之審議。

總決算書

總決算書前部爲說明書，緒言，歲入，歲出，國庫預備金，預備金外之臨時支出，大藏省證券，延且次年度之契約。下部分甲乙兩號，甲號載歲入歲出各款項金額。歲入方面，分經常部及臨時部，歲出方面分經常部，臨時部，及各省所管別之費用。乙號決算，歲入方面爲事項之計算，即科目預算額，調定額，收入訖額，不納缺損額，未收訖額，而別之以經常部及臨時部。歲出方面，載列預算額，預算決定後增加額，支付訖額，轉入次年度額，不用額，而別以經常部，臨時部，及各省所管部。

此項決算書之總編製，以大藏之主計簿爲基礎，主計簿分歲入主計簿，及歲出主計簿，而分列如左之帳戶。

歲入部分

- 一 歲入預算額 即歲入預算各科具之金額
- 二 調定歲入額 分爲下列三項
- 三 收入訖歲入額 調定歲入額中收到部分

四 不納缺損額 調定歲入額中不能收得而作缺損處分者

五 收入未訖額 調定歲入額中尙未收得而轉入次年度部分

歲出部分

一 歲出預算額 即歲出預算各科目之金額

二 預算決定後歲出增加額 如上年度賸餘之轉帳預備金之動用及預備金外之臨時支出額

三 支出訖歲出額 即依預算規定而經支付之數

四 次年度轉帳額

五 不用額 即依預算規定而不用支出之殘額

歲出預算決定額，及預算決定後歲出增加額之和，再減去流用增減額之結果，是爲一年度所使用之預算定額，稱之爲預算現額。故預算現額包括一年度實行支付之數，轉入次年度之數，及不用數三者。

除上述總決算書外，又須添附下列三種報告書：

歲入決算
明細書

一 歲入決算明細書 此項明細書，由大藏大臣編製。其內容先有說明書，次有歲入經常門，臨時門，款項目別，預算額，調定額，收訖額，不納缺損額，未收訖額之類，皆與歲入預算明細書比照併列。其材料由歲事務管理廳供給，於次年七月末日送達大藏大臣。

各省決算
報告

二 各省決算報告書 又稱爲各省經費決算報告書，由各省各依其預定經費要求書，比照列載其

執行歲出預算事務之結果，是爲編製總決算之基礎書類，於七月末日送達大藏大臣。報告書之內容，先有
一般說明，如某年度某省某局主管經費之預算額，其歲出經常部幾何，歲出臨時部幾何，合計幾何，預算現
額與預算額相比，有增加幾何，此增加額之中，有幾何爲上年度轉入之金額，幾何由第一預備金之補充，幾
何由第二預備金支辦，再依款項目別，記明預算決定額，決定後增加額，流用增減額，預算現額，支出額，轉入
次年度額，不用額，及備考之類。

國債計算

三 國債計算書 由大藏大臣編製，列載左列三種計算：

1 當該年度末所有之國債種類，及存在數，凡海軍公債，整理公債，國庫債券，鐵道債券，及其他社債
借款之類，及其債額，皆包括在內。

2 當該年度各種國債本金利息之償還或支付數。

3 最近五年間各種國債之增減情況。

上述總決算添附書，及各特別會計歲入歲出決算，及各特別會計之決定計算書，統由大藏大臣轉送
會計檢查院。

第五編 財政之監督

第一章 監督之目的與類別

財政監督
之意義與
目的

預算之施行，是否符合預算，國家屬有之各種財產，有無變動，主管行政之官吏，既隨時負責辦理，國家爲判別其責任，并考察財務行政有何可以改進之處，於是須有監督之制度。監督之目的，主要者爲維護國家之利益，保障財政之秩序。行政上最易發生弊端者，厥爲貪污。財政之監督，消極方面爲防止貪污，積極方面則爲增進財務行政之效能。

監督類別

財政之監督，有各種制度之不同，而各種制度，又有運用方法之不同，可以分類說明。

一 事前監督事後監督與隨時監督 是爲依監督之時期而分類，事前監督，如預算之議定，支出之限制，准款之發放，皆爲執行前之預防制度。隨時監督爲主管財政之總機關，對於各機關之主辦會計出納官吏，隨時就地查考其施行成績，遇有不當之處，立即予以制止或糾正。至事後監督，爲審計部所掌管，就各種歲入歲出之會計，國債與財產之目錄，加以審核，審計行於預算施行之後，故曰事後監督。

二 立法監督司法監督與行政監督 是為依治權之行使而分類。立法機關之議決預算與審查決算，是為立法監督。行政部之對於出納加以管理，是為行政監督。司法機關對於出納官吏之計算加以檢查，并判斷其責任，是為司法監督。英國之國會，兼有監察權，庫管審計長對於國會負責，是英國審計屬於立法監督。我國監察權獨立，審計部隸屬於監察院，是我國審計，為監察機關之監督。我國又設有中央公務員懲戒委員會，凡經審計部檢舉應行負責之官吏，又須經懲戒委員會加以裁判，然後執行處分，是為司法監督。是我國對於財政之監督，同時行使四種治權，至為周密。日本之會計檢查院隸屬於天皇，對於內閣議會，皆立於對立之地位，是為獨立的財政監督。除此之外，行政部立法部仍有其監督權。法德兩國之審計院長，由大總統任命，可以終身任職，但法律上規定其職權，為檢查出納官吏之計算等事，其性質與法院相同，故為司法監督。

三 自力監督與他力監督 是為依監督者為標準而分類。凡由行政機關所示之指揮，是為自力監督，其由他機關所加之監督，是為他力監督。本書稱前者為管理，而監察部之監督為監督，以資辨別。

四 財政監督與會計監督 是依監督之範圍而分類。凡依法規對於簿據計算等審核其確誤者，是為會計監督，因其單從書據之表現者着眼，又曰形式上監督。而財政監督除於會計方面而外，又復從財政行政經濟各方面着眼，審查其成績，範圍較為廣泛，故又曰實質的監督。

第二章 審計之職分

審計之職
務

財政之清白，為澄清政治之起點，故各國對於國家資金之出納，國有財產之變動，都必設專任審計機關，以資監督。國家歲出歲入，牽涉之方面極多，非有專任之審計機關，以專家治其事，實無從爬羅抉剔，發現隱藏。各國審計部之職權，各有不同，皆於法律上作明確之規定。為使此項機關能正心誠意行使其職權起見，皆保障其獨立，不受行政部之牽制。又使此等官吏安心奉職起見，職位之進退，概予以保障，既經任用，非本人自願退職，或有重大過失，不解其職，亦不許兼任他職。職責專一之後，庶可以獨立的行使其職權。

與範圍

審計部所應審核者，為屬於國家所有之資金，保證金，郵政儲金，信託基金，及國有產權，如動產不動產，各種國債等之出入與變動，並對於此等目的物從預算法規經濟會計簿據保管利用等各方面，施以審計，若詳加條舉，有如左列各端。

(甲) 預算上之審計事項：

- 一 歲出預算是否違反預算之目的，各項支出是否得宜。
- 二 預算豐裕時，是否有不急不用或過當之工事施行，與物品購買。
- 三 預算規定之外，是否有何事業之舉辦，或物品之購買。

- 四 事業之舉辦，費用之支出，是否能達到預算之目的。
 - 五 預算科目之流用，或科目之更正，是否得當。
 - 六 預算之轉帳，是否得當。
 - 七 預算超過，或預算外支出之有無與得當。
 - 八 預算不用額發生之原因，與當否。
 - 九 預算外國庫負擔之契約之有無與當否。
 - 十 歲入之數，比之預算所列收入之數，有無出入。
- (乙) 法規上之審計事項：
- 一 歲入歲出，有無混同之處，各年度所屬，有無紊亂。
 - 二 歲入之徵收，是否確實，是否違背法規。
 - 三 徵收官吏之資格，是否符合規定，有無越職行為。
 - 四 關於歲入歲出之契約，是否具備法定條件。
 - 五 俸給旅費及其他給與，是否符合法規，定例，或契約。
 - 六 一般競爭契約，是否符合規定而執行。
 - 七 契約保證金，是否依法規之規定數。

八 國有財產之出賣，是否繳納代價，有無於償價之前，作財產之交割或移轉登記，財產之租賃，是否依法按期繳納租金。

九 營造購物之類，是否依照法規或契約，償付代價。

十 資金之預付，執付，是否在法令範圍之內。

十一 預算年度經過後之支出，是否為該年度所屬預算之殘額。

十二 時效之規定，有無違反。

十三 因過失而誤付之資金，是否依法歸還。

(丙) 經濟上之審計事項：

一 國有財產之出賣或租賃，其賣價租價，有無低廉之處。

二 營造購物等價格，有無過高之處。

三 各種支出，是否奢侈，或無用，或過當。

四 無預定之計劃，或違反預定計劃，而有購買，或其他種支出，是否於國家有利益。

五 工程製造之設計與施工，有無不經濟之處。

六 事業施行之方法，有無因錯誤而使國家蒙受損失之處。

七 多量物品之購買，若為不用不急之物，是否經理失當。

- 八 不用物品是否作適當之處分，或有他法利用，不致廢棄。
- 九 各種補助金之支付，其使用是否達到原定目的，或作適當之使用。
- 十 國營事業，其事業計劃，實行方法，損益計算之類，是否適當，且於國家有利。
- 十一 一般競爭契約或隨意契約，究依何法最爲經濟。

(丁) 計算上之審計事項：

- 一 帳簿書據之類，其記載數額，是否正確。
- 二 現金物品之存數，是否與帳簿書據上計算之數相符合。
- 三 各種歲出歲入之計算方法，有無錯誤。
- 四 契約總金額是否與內容之積算數相符。

(戊) 簿據整理上之審計事項：

- 一 簿書格式，是否符合規定，或得宜。
- 二 簿書之編纂及保存，是否適當。
- 三 簿書之繁簡處，是否適當。

第三章 各國審計制度

第一節 我國審計制度

我國審計
機關組織

我國在北京政府時代，設有審計部，國民政府成立之後，亦設有審計部，均直接隸屬於政府，與其他行政機關獨立。十八年五院制度成立之後，審計部隸屬於監察院，行使其會計監督之職權。據監察院組織法規定，審計部掌理左列事項（第十三條）

- 一 審核政府所屬全國各機關之決算及計算。
 - 二 監督政府所屬全國各機關預算之執行。
 - 三 核定政府所屬全國各機關收入命令及支付命令。
 - 四 稽察政府所屬全國各機關之冒濫及其他關係財政之不法或不忠於職務之行爲。
- 審計部設有部長，副部長，審計九人至十二人，協審十二人至十六人，稽察八人至十人。此等人員在職中，不得兼任其他官職，或律師，會計師，或技師，以及公私企業機關之任何職務，非經法院褫奪公權，或受官吏懲戒委員會依法懲戒者，不得免職或停職，以資保障。（二十二年修正審計部組織法第四十八條）

審計部設三廳，各置廳長，其職務如左：

第一廳掌理政府所屬全國各機關之事前審計事務。

第二廳掌理政府所屬全國各機關之事後審計事務。

第三廳掌理政府所屬全國各機關之稽察事務。

此外各省各市，在省市政府所在地，設立審計處，處理各省市政府之審計事宜，隸屬於審計部，其內部組織，與審計部相似。

職權之範圍

審計部職權之行使，根據於審計法之規定，審計法係十七年四月頒布，五權政府成立之後，亦未修改，至今沿用。

我國審計部對於財務行政監督之權，有事前與事後兩種。事前監督為主管財政機關之支付命令，須先經審計部核准，考核支付命令與預算案，或支出法案是否相符，前已說明。此項規定，為事後監督之依據，然其重要職分，仍在事後監督。應行審計之範圍為：

- 一 國民政府歲出入之總決算，
- 二 國民政府所屬各機關每月之收入計算，
- 三 特別會計之收支計算，
- 四 官有物之收支計算，

職權行使
之四步驟

五 由國民政府發給補助費或特與保證各事業之收支計算，
六 其他經法律明定應由審計部審核之收支計算。（第四條）
審計部之行使職權，分爲四步驟，其一爲由各機關造具報告，送達於審計部，其二爲審計部施行審查，其三爲加以判別及處置，其四爲編製審計報告。

各機關申
送報告

各機關所編報告，送達於審計部，以備審查者，有左列各種。

一 各收入機關，於每月經過後十五日以內，編造上月收入支出計算書。（審計法第七條）
二 各機關於每月經過後十五日以內，編造上月收入支出計算書，貸借對照表，財產目錄，連同憑證單據，送達審計部審查。（第八條）

三 國營事業，及有其他特別情形者，得因其便利或情形，將所有憑證單據，由各該機關保存，惟審計部得隨時檢查。（第八條）

四 國庫或代理國庫，應於每月經過十五日以內，編成國庫收支月計表，及歲入金歲出金分類明細表，連同單據送審計部審查。（施行法第五條）

五 財政部於年度經過後六個月以內，編造國庫全年度出納計算書送審計部審查。（第六條）

六 各機關於年度經過後二個月以內，編成歲入歲出決算報告書，送主管部查核，各部院等機關，於年度經過後六個月以內，編成所管歲入決算報告書，主管歲出決算報告書，及特別會計決算報告書，送主

計處，主計處於年度經過後八個月以內，彙核各機關及財政部之決算報告書，國債計算書等，編成總決算，連同附屬書類，送審計部審查。（施行法第七、八、九條）

七 經管物品官吏，於每月經過後十五日以內，年度經過後二個月以內，編成物品出納計算書，送由主管長官核定後，轉送審計部備查。

八 各機關應將出納人員姓名履歷及保證金額，錄送審計部備查。（第十六條）

九 各機關長官或經管出納人員交代時，應將經管款項及物品，詳列交代清冊，移交接管人員并送審計部備查。（第十七條）

審查方法

第二步審計部之審查，除對於各種報告書作審查外，又有各種方法，使其充分的行使職權。

一 各機關收支報告書，如有疑義，得行文查詢，限期答覆，或派員調查。（審計法第九條）

二 因審計上之必要，得向各機關調閱證據，或主管長官證明書。（第七條）

三 各機關故意違背計算書或報告書之送達期限，及審計部所定查訊書之答覆限期者，由審計部通知該主管長官，執行處分，或呈請國民政府處分之。其故意違背審計院所定之各種規則及書式者亦同。（第十六條）

四 審計部對於審查事項，認為必要時，得行委託審查，受委託之人或機關，須報告其審查結果於審計部。（第十九條）

五 審計部編定關於審計上之各種規則及書式，各機關簿記，審計部得派員檢查，其有認為不合者，通知該機關更正。各機關會計章程，其有與審計法規抵觸者，應通知各該機關停止執行，并依法定程序修正之。（第十五、十七條）

列別與處置

第三步審計部在審查上之判別與處置，依各種情形不同。

一 凡應送審計部審查之支付預算，收入計算，支出計算，及其他書冊報告，在未經審計部審核以前，各主管機關，不得准予核銷備案，以解除其責任。（細則第十一條）

二 審計部審查各機關之收入支出計算書，及證明單據，認為正當者，則發給核准狀，解除出納官吏之責任。（第十三條）

三 在審計上認為不正當者，則通知各該主管長官執行處分，或呈請國民政府處分之，但出納官吏得提出辯明書，請求審計院再議。（第十三條）

四 審計部認為應負賠償之責任者，則通知主管長官，限期追繳。（第十四條）

五 審計部認定為某機關長官有違法令情事時，除拒絕核准支付命令外，并呈請國民政府核辦。（細則第十五條）

六 審計部審查各項決算及計算時，對於不經濟之支出，雖與預算案或支出法案相符，亦得駁覆之。（第十二條）

完成決算
報告

最後第四步，審計部審查完畢之後，應編製兩種報告書，其一為每年度審計之結果，呈報國民政府，并得就法律上或行政上應行改革之事項，附具意見。（第六條）其二為各種書據，審查完竣之後，須編製審計報告書，呈報國民政府者，有如：

- 一 總決算，及各機關決算報告書之金額，與國庫之出納金額，是否相符。
- 二 歲入之徵收，歲出之支用，官有物之買賣讓與及利用，是否與法令之規定及預算相符。
- 三 有無超越預算及預算外之支出。（審計法第五條）

我國審計
制度之缺
點

我國審計制度，近年來在逐漸推行之中，中央既設立審計部，各省政府，有設審計處者，有設審計委員會者，從此國家財政之收支，遇有弊端，因有人舉發，此為極可喜之事。但數年以來，以我國財政支出之浩繁與紊亂，尙未見有何彈劾案發表。國家政治之清明，當以財政為起點，故吾人對於審計制度之完備，實具無窮之熱望，對於現制，認為有可議者，略舉數端：

- 一 現行制度，審計與各機關相隔閼，各機關按期將各種會計憑證，送達審計部，而審計部未嘗派員進駐於各機關，隨時執行其審計之職責。審計之站在行政機關之外，似可保持其獨立性，然各機關之不按期以各種會計憑證送來，只可依法不為解除責任，各機關仍可遲延至數月之後送達。在此期間，如有弊端，可俟彌縫手續齊備之後，再行送來。假使能逐日實地加以審計，不僅可以容易發現各種弊端，且可免除審計工作之擁擠。

二 審計部依法有其職權，關於權一方面，殊欠明瞭。審計部隸屬於監察院，對於監察院負責，將審核結果及各種疑問，俱報告於監察院，由監察院轉呈國民政府執行處置，合法者解除其責任，不合法者加以處分。然據審計法之規定，可以由審計院通知各該主管長官執行處分，或呈請國民政府處分，各機關長官有違法情形者，得拒絕核准支付命令。支付命令之拒絕核准，勢必阻礙行政之繼續執行，此為空洞處置，不待煩言而解，不能以長官之過失，而阻礙行政。其二，通知長官對於負責者執行處分一層，假使長官袒護，並不遵行，仍是無法。至轉呈國民政府加以處分，然國民政府不負行政之責。此三層辦法，都不能行通，是為現行制度無法求其實在。例如二十一年，有某高級長官，於同一日期內，報銷到上海廣東兩地旅費各千餘元，非有分身術者，一人何能同時置身兩地。審計部傳為笑談，然竟無法加以處分。其他弊端，當更僕難數。

三 現在我國財政之監督，端靠審計部之正心誠意，奉公守法，主張國家之利益，保持財政之秩序，然審計部猶不免受他機關劫持之處。例如民國二十一年國難期間，國府明令，公務人員自二月份起，停支薪俸，僅發生活費，而財政部仍發原薪，是於他機關有所偏枯，後經審計部力爭，有同樣待遇之後，始為財政部簽署支付命令，審核支出，解除其責任。國家法令，如何保障其效力，審計算嚴，如何維持，當亦為重要問題。

第二節 英國審計制度

英國審計部組織，原根據於一八六六年國庫審計部條例 (The Exchequer and audit depart-

職分

ment act of 1866) 設置庫管審計長及副部長各一人。庫管審計長之職務有二，其一為掌管國庫之職務 (As a controller general)，依照國會之准欵案，發放款項與財政部，前於第四編第六章說明。其二為審計長之職務 (As an auditor general)，審計各機關之支出，有無錯誤，以其結果，報告於國會之公帳委員會。故其行使職權，乃對於國會負責，不受行政部之束縛。兩種職務，比較起來，管庫之事，僅為形式上之手續，究甚簡單，而審計之事，至為股繁，又較重要。

職權之行使方法與範圍

從前說明支付署代各機關付款之後，所集收據，仍分交各原支出機關配帳，各機關會計員，每日每月每年按期作成會計報告，審計部為增進審計行政之效能起見，在全國各機關，皆派有審計員駐在辦事，以便逐日就地審核各種報告與收據，庶工作不致堆積。遇有疑問之處，可以詢問主辦事務之會計員，及決定支出之官吏，如認為錯誤，即報告審計部，轉報告於公帳委員會。審計時特加注意者，為（一）每編支出，是否未超過預算之規定。（二）行政收入，是否遵照法令辦理。（三）支出款項，有無確實之收據。（四）經費用途，是否依照法令或國會意見之規定。（五）支出有無浪費。（六）各科目間經費流用，是否獲得財部及國會之許可。（七）支出情形，有無違反財部之核准。審計工作，繼支出之後，終年不斷，與他種行政機關相同。遇有錯誤，可以及早設法救濟并制止，以免同樣弊端之重複發生。凡審查時發現不法之支出，則會計員應負責任，經主管長官核准者，則由長官負責，審計部將此項情形註明，報告於國會，聽憑處理。

審計長所審計者，不僅限於支出，各種收入，亦在審計之列。各機關有行政收入者，即與支出同時審計，

至其他稅收機關，如關稅稅局，內地稅局之收入，從全國各地方各納稅人收來者，是否確實，極難徵證。審計部常派人至各地方徵收分局，於考核其支出之外，又復逐項審核其收入，如有涉及疑問，並可向納稅人查詢實情。有此辦法，則徵收員與納稅人爲尊重其名譽計，自不敢舞弊。

審計部除執行其主管職務之外，又間接的可以增進財務行政管理之效能。審計各機關之收入支出時，憑其獨立之地位，作誠實之審核，遇有弊端，由人事關係發生者，即由經手人負責，如由於制度上之弊端，并可向國會建議，改良制度。凡財政部在行政上之管理有不周備者，經其指出，財政部亦當施以改革。

對於國會
負責

英國之審計制度，國會兼具司法之權，凡關於財政上之過失，均由公帳委員會決定，而審計長成爲財務行政之檢查官。其所審計，爲對於國會負責，對於違法者并不直接處罰。表面看來，審計長之權力似甚薄弱，但其審查之結果，一入國會之手，即發生效力。行政部既須對於國會負責，審計部即從行政部對於國會之負責上，而行使其職權，其不對於行政部作何直接行動者，正可以避免衝突，而保持其獨立的地位。

第三節 日本審計制度

日本制度

日本之會計檢查院，不隸屬於內閣，亦不屬於議會，而直隸於日本天皇，以保持其獨立行使法律上規定之職權。設院長一人，部長三人，檢查官十二人，皆有保障，得爲終身職，并不兼任其他官吏。父子兄弟，亦不得同時爲會計檢查官。關於檢查事務之處決，以合議制行之。

各機關之會計書據之類，按期送達會計檢查院，以待檢查，檢查之範圍，有下列五端：

- 一 總決算 卽一般會計及特別會計之決算。
- 二 各官廳及官立營造物之收支決算，及官有物之決算。
- 三 政府給與各團體及公私營造物之補助金，或特約保證，之收支決算。
- 四 日本銀行所管政府屬有之現金及有價證券之出納決算。
- 五 依法律命令指定會計檢查院檢查之決算。

檢查方法

檢查之方法，有直接檢查與間接檢查兩種。前者爲書面檢查，及實地檢查，各機關以簿據之類，送交檢查院，遇必要時，由院派遣主任官吏，至各機關實地檢查。間接檢查有委託檢查及委任經理兩種，遇有不關重要之事項，始委託各機關就近辦理。而委託經理，如各學校所設獎學金，大都有章程規定，於是委託各校校長，直接經理其事。

會計之效力

會計檢查院對於各項會計，純居於第三人地位，作嚴正之檢查，而所檢查者，并無何直接法律上之效力，僅作成檢查成績書，上奏於天皇，又作成檢查報告書，提出於議會，其責任卽爲終了。

第四節 美國審計制度

美國之新

從前美國之審計職務，隸屬於財政部，一九二一年預算會計法之規定，於政府中設立審計院，稱爲

General accounting office 始經獨立院中設有審計長及副審計長 (Comptroller general and the assistant comptroller general) 各一人，綜理審計部之一切行政事務，由總統獲得參議院之同意後任命。兩人薪俸有定額，任期為十五年，不得連任，其因衰老或重大過失經兩院協議通過之後，方得去職，年達七十歲時退職。

審計部之職務範圍，為凡屬美國政府之一切所入與費用，權利與義務，債權與債務，皆須由審計院清算審核。此項經審計院審核之支出，各機關准予照付，不必再發支付命令。各機關須以其職權，工作，組織，財政收支，營業方法之類，按時報告於審計長，審計長并得派員查閱各機關之簿冊憑證記載文件之類。凡屬政府之收入與支出，國庫之發款，各種基金之運用，皆須經審計院審核，作成報告，晉呈總統。其對於國會之責任有：

1 每年於國會常會之初，須向國會提出每年報告，以其考察，說明會計整理，公共收支發款及基金之運用，須有之立法規定作為建議，凡有可以節省支出增進效能者，并得隨時提出報告。

2 凡兩院或其委員會遇有關於歲入歲出預算等須行檢舉之事項，得命令審計長加以檢查，并作成報告。

3 每年各機關有違背法律之支出或締結契約者，審計長須向國會提出特別報告。

4 審計長須向國會報告各機關會計之行政稽查，是否完備與有效，各機關出納官吏之辦公與記

帳，是否有充分之稽核。

審計與預算局亦有關聯，遇有各項諮議，當與以答覆。

第五節 法國審計制度

法國制度

法國審計公帳，設有會計檢查院(Cour des comptes)，其性質與司法機關相同，所有職權，經一八〇七年拿破侖時代以法律規定。審計院有院長一人，庭長三人，審計官二十一，協審九十八人，審計員三十人，皆由大總統任命，任職終身。凡國庫出納，國有財產，各機關會計，均在審計範圍之內，每年由財政部彙齊送交會計檢查院。各種會計憑證，先由協審及審計員作初步審計，簽註意見，次分由各庭審計官覆審，并可召喚證人及負責者詢問，最後由庭長院長決定，即為會計檢查院之判決。負責人尙可於一定期內，上訴於最高法院，經其判決，即成為定讞，與普通訴訟程序相同。

除此之外，每年會計檢查院作成三項報告，送呈總統，并提送國會，分配與全體議員，以待財政委員會審查，報告大會通過，解除行政部之責任。但是國會議員，常對於審計報告，束之高閣。

第四章 審計之效力

在事前之監督，如立法部之決定預算，為規定財務行政之程序與限制，行政部在執行時，雖依行政權而有管理之制，終欠週到，遇有不確實之收入與支出，仍可漏網，審計部從巨的細的各方面，徹底施以檢查，則監督之效力，彌為宏著。財務行政官吏之合法行為，經證明後，得以解除其責任，如有錯誤或過失，為維護國家之利益起見，自當依法分別加以處分，或責令賠償損失。

兩方面之效力

審計部之審計，有兩方面之效力，在消極方面，可以使財務行政人員知所警惕。各國規定財務行政上之責任，并無底止，不因決算完成或國會通過決算後，即行終了。我國審計法第十八條之規定：「審計部對於審查完竣之事項，自決定之日起，五年內發現其中有錯誤遺漏重複等情事者，得為再審查，若發現詐僞之證據者，雖經過五年，仍得為再審查。」則是凡舞弊者，其所負責任，將無窮期。財務行政人員對此規定，自不敢不慎重將事。在積極方面，審計報告可以作為將來立法部議定預算之參考資料，以免弊端之重複發生，或改革前制，增進國家之利益。

與行政管
理之關係

單以審計部之審計本身而論，審計部有獨立之職權，不能對於行政部官吏之不正當行為，立予處分，又其所審計者，在財務行政之後，即或發現不正當行為，致國家蒙受損失，此時為期已遲，在可以金錢彌補

者，當可責令負責者賠償，此外尚有非賠償金錢所可彌補者，則是審計之效力，究不充分。然要知財政上不正當行為與增進國家利益之各種方法，須從各方面講求，行政上之監督，由長官可以隨時制止，其效力之發生，固極迅速而顯著，但若長官因有連帶負責關係，加以隱瞞，優容，或袒護，仍可不受處分。審計部之監督不然，對於任何人無所曲徇，即地位甚高之長官，同須奉公守法。有此事後檢查，乃可以增進行政上之管理，平時行政管理之不敢懈怠，端賴有此最後之審計。

補助制度

各方面之監督，常恐不能周密，於是又有官吏保證制度，以為補助。其法為法規上規定，凡任職款出納之責者，須繳納一定數額之保證金，以備賠償國家所蒙受之損失。如日本規定身元保證金制，否則須由有資產者二人作人的保證。保證金可以公債土地為之，遇須賠償時，由國家拍賣，以償損失。

我國審計效力，除具有英日兩國之一般審計效力而外，復可對於行政官發送通知，執行處分，則收效較為敏速，此種權力，如能充分行使，更可以補助他方面監督之所不及。

第五章 決算之審議

財務行政最後之歸宿，爲決算之審議，各國通列之爲立法部之職權。立法部議定預算之後，行政部執行之結果如何，立法部尙須作最後之考察，以判別財務行政之責任，并以國家財務行政之實況，布告國民。各國審議決算之制度，有大同小異之處。

我國制度

我國決算，依審計法第八條之規定，各部院會等機關，於年度經過後六個月以內，編成（一）所管歲入決算報告書，（二）主管歲出決算報告書，及（三）特別會計決算報告書，（四）財政部編成國債計算書等，送達主計處，由主計處加以核算後，編成總決算書，經審計部審計之後，由國民政府公布，至此了結。至立法院審議決算報告一層，并無規定，蓋我國監察權與立法權分而爲二，審計部隸屬於監察院，審計部對於監察院負責而非對於立法院負責。故立法者爲一機關，監督者爲又一機關。

英國制度

英國制度，國會設有公帳委員會（Public account committee），爲國會審核國款之專任組織。自一八六一年始設立，委員十六人，每年一二月間改選一次，主席必爲反對黨之議員，其他委員，多爲對於財政富有經驗學識之議員。委員會受理審計長提出之報告，除於報告中經審計長認爲有疑問者之外，復可任意提出其他問題。凡經委員會決定認爲不法之支出，財政部即運用其財務行政管理權，通知負責人員，

加以誠斥，毋得再犯。每年度決算報告，至遲須於次年一月十五日以前，軍事費報告至遲須於一月底以前，送達國會。此時國會忙於新預算之審查，公帳委員會之審查決算，每至是年秋後始能竣事，報告大會，於是每年度預決算告竣。例如一九三三——三四年度預算，自一九三二年十月開始編製，至一九三五年秋後決算通過，共須經過三年之久。

日本制度

日本制度，每年會計檢查院作成歲入歲出決算檢查報告書，及會計檢查成績書，上奏天皇，再提交議會。報告書列載每年度歲入歲出及國有資金財產之實情，成績書則為從法律行政經濟各方面觀察，視為有改正之必要之事項，改革之意見，及經院會議決行政官吏對於其所處理事項應負之責任。

政府每年以左列各件，提出議會：

- 一 歲入歲出總決算，
- 二 會計檢查院之檢查報告，及政府之答辯書，
- 三 歲入決算明細書，
- 四 各部決算報告書，
- 五 國債計算書，
- 六 特別會計決算書。

議會兩院之中，各設有決算審查委員會，審查此等報告書成績書，再報告大會，議決各點。議會所議決

者，并不能拘束政府之行動，又不能命令政府變更，唯於議會辯難之中，明瞭政府之責任，作為以後議定預算之資料。

附錄

預算及財務行政之參考書甚多，除其見於一般財政學書籍之外，茲舉若干種。

我國出版書

- | | |
|-----|------------------------------------|
| 吳璣 | 比較預算制度論——宣三商務出版，譯自日書。 |
| 賈士毅 | 民國財政史及續財政史——商務出版。 |
| 吳貫因 | 中國之預算與財務行政及監督——二十一年建華書局。 |
| 黃鳳銓 | 預算概論——二十年中華書局。 |
| 譚平 | 國庫制度之研究——十八年民智出版。 |
| 衛挺生 | 財政改造——太平洋書店。 |
| 常乃惠 | 中國財政制度史。 |
| 李權時 | 財政學原理——二十年商務，其中大部分述英美財政法制。 |
| 羅介夫 | 中國財政問題——二十二年太平洋書店出版，議論精審，為極有價值之書籍。 |
| 潘序倫 | 政府會計——商務出版。 |

雍家源 中國政府會計論——二十二年商務出版。著者於政府會計極有經驗，故所論極切實。

楊汝梅 近代各國審計制度——中華書局。

主計處 歲計法令彙編——現行財務行政法律俱備於此。此外關於各部者，散見於各部法規彙

編。

二十年度國家普通歲入歲出總預算。

二十年度地方歲入歲出預算及概算。

二十二年國家歲出十三類假預算。

財政部 十四年國家歲入歲出預算表。

英國制度之參考書

Buxton, Finance and Politics.

Durrell, A. J. V., The Principles and Practice of the System of Control over Parliamentary Grants. 1917.

Hawtrey, R. G., Exchequer and Control of Expenditure, 1921.

Heath, T. L., The Treasury, 1927.

Higgs, H., The Financial System of the United Kingdom 1914

- ， ， A Primer of National Finance, 1919.
- ， ， Financial Reform.
- Higgs, Richard, The Control of Public Finance and Officials, 1919.
- Hills, J. W., The Finances of Government, 1925.
- Locke-Lampson, An Outline of Financial Procedure in the House of Commons, 1924.
- Mallet, B., British Budgets 1887-1918, 1918.
- Mallet and George, British Budgets 1918-1921.
- Mallet and George, British Budgets 1921-1933, 1933.
- Stamp, J. C., Current Problems in Finance and Government, 1925
- Sykes, J. British Public Expenditure, 1933.
- Willoughby, W. F., The Financial Administration of Great Britain, 1929.
- Young, H., The System of National Finance, 1924.
- Annual Financial Statement.
- Annual Finance Act.

Annual Finance Accounts of the United Kingdom.

Budget Speeches in Hansard.

Report from the Selected Committee on National Expenditure 1915

美國所出及論美國制度之書籍

Adams, H. O., The Science of Finance.

O'Leary, J., National Expenditure and Public Economy.

Dawes, C. G., First-year of the Budget of the United States, 1923.

Thomas, A. G., Principles of Government Purchasing.

Willoughby, W. F., The National Budget System, 1927.

 The Problem of a National Budget.

Annual Report of the Director of Bureau of the Budget.

Annual Addresses of the President of United States.

法國所出及論法國制度之書籍

Allix, E., Traité élémentaire de science des Finances et la Législation

financière française. 1931.

- Colson, C., Les finances publiques et le budget de la France.
- Iéze, G., Le Budget 1910.
- Jéze, G., Cours de science des finances et le législation financière française
théorie générale du budget, 1922.
- Stourm, R., Le Budget. 1909.
- Say, L., Dictionnaire des finances, 1894.
- Revue de science et de législation financière.
- Revenues financières.
- Schwarz, O., Formelle Finanzverwaltung in Preussen und im Reich, 1907.
- Blaichly and Oatman, The Government and Administration of Germany, 1928.
- Michel, Antire, Le régime fiscal de L'Allemagne Contemporaine, 1923.

日本制度散見於各種財政學書籍中而外尙有二專書

武藤榮治郎 會計法規通論。



中華民國二十三年十二月初版

十B五八四二

(501120精)

大學叢書
（教本）財務行政論一冊

每冊定價大洋貳元肆角

外埠酌加運費函費

著者 胡善恆

發行人 王雲五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版權所
翻印必究

（本書校對者喻飛生）

