

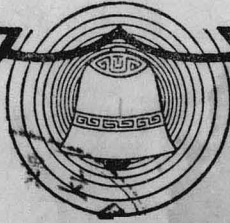


部定大學用書
中國財務行政論

馬大莖編著



國立編譯館出版
正中書局印行



版權所
翻印必究

中華民國三十六年七月初版

中國財務行政論

全一冊 定價國幣貳拾柒元

(精裝本定價每冊另加伍元)
(外埠酌加運費匯費)

編著者 馬大英

出版者 國立編譯館

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(2139)

滬·本

1/1-0.15

薩 序

財政爲庶政之母，而財務行政則言理財之策略與方法，此財務行政之所以見重於世也。顧財政制度多爲歷史之產物，有其時代背景，亦有其社會經濟背景，制度無美惡，惟合於環境之需要者爲善。言制度之得失，當以此義斷之。雖然，未盡善也。制度已告確立矣，其實際運用之狀況如何，不可不察也。有名實相符者，有名是而實非者，益以制度之運用隨時代之遞嬗而轉向，或竟有與其初衷大相逕庭者，此又未可僅就制度論其得失也。本部研究員馬大英君著中國財務行政論成書，覽其文，除研求制度得失之外，更着重於其運用之實效如何，而尤諄諄以建立善良之治事習慣及財務人員發揚高度服務精神爲念，可謂知理財之要旨矣。茲值其發刊之始，爲書數言於其篇首。

薩孟武三十年十一月

呂 序

吾友馬君大英，遂於財政學識，留心國家財政，而尤致力於財務行政，講授之外，著爲專書，凡閱時四載而成，去年同列席第三次全國財政會議，聆其言論豐采，已深佩其超卓，嗣復出示以是書之稿，蔚然巨帙，原原本本，綱舉目張，誠哉其爲切合時代需要之名作，蓋五年以來，抗戰建國，同時並進，實以財政爲其主幹，而吾國資源，終未因敵人之掠奪封鎖，而告耗竭，則由財政維持之力爲多，然而因時制宜，或因因地制宜，關於財政之改革演進，政府自有其計畫與步驟，貴在得人而執行，更貴在執行者之能通其意，所謂能知而又能行，求其知之深且明，則必其言之詳且盡，而是書乃如不龜手之藥及指南針，大之則原則包括靡遺，細之則條分縷晰而無所不備，非徒以供學者之研究，直將使財務行政官吏，及此改革財政計畫之時，得以見諸實施而不惑，咸備員中央金融機關，職在國庫，方努力推行公庫制度，與國家財政息息相通，而深惟執行者不得盡能通曉貫徹之是懼，是書之出，將見人手一編，又不啻直接教成無數之財務人才，而間接爲國家整理財政收其效果，君之功詎不偉歟！

中華民國三十一年一月呂咸

胡序

馬大英先生從事地方財務工作有年，復在中央政治學校研究部，埋頭伏案，專究財政，成中國財務行政論一書，以余爲同好，囑爲之序。余惟行政制度之原理，爲守秩序，負責任。行政各部門，不僅畀之以職，且須賦之以權，不僅付之以能，且須假之以力，而後行政事業，方能推行順利。若是配合不合理，則秩序紊亂，職權脫節，能力因磨擦而消失，各部門無從負責，政事叢脞，多由於此。財務行政，亦莫能例外。夫財務行政之秩序，有四步驟：即財政之計畫，經理、管理、清理是也。此四者有連帶關係，必須由經理財政之財政部負責奉行，始能有效。吾於財務行政論中，闡述甚詳。財政計畫，欲其確實可行，必須根據過去經驗，把握社會現情，自非由經理財政者負責擬訂，則不免失之空洞，或窒礙難行。財政管理，必須於經理財政之時，同時並行，方爲有效。蓋經理財政者，最能明瞭財務事情，遇有遺誤，立即糾正，不致造成損失。各行政人員在此秩序之中，依層層負責之作用，各嚴守其崗位，肩負其責任，加強其自動能力，夫然後工作之進行，得無阻越。至清理財政，爲檢查過去，策勵將來，究其利弊得失，以謀改進，是亦經理財政者必須辦理之工作，亦唯經理財政者知其蘊結之所在，其所清理，始有價值。以故各國皆將四項職

權，賦予經理財政之財政部，總負其責。國家財政，臻於統一，平時戰時，皆足應用，無何問題。我國財務行政，近十年來，多所改進，至可欣幸。惟是中心思想未樹立，機構之配合脫節，以財政部負經理財政之責，歲計會計預算之職，則由主計處主管，經理財政者，無管理清理之權，欲財政之能治理，戛戛乎其難矣。辦理會計決算者，無經理財政之實際經驗，以實其事，則其所努力者，亦紙面文章而已。將謂財政部負治理全國財政之責耶？則財政部無此職。將謂主計處管理財政耶？則主計處無此權。說者曰：此之謂超然主計，此之謂聯綜組織。嗚呼！行政重在負責任，今則謂爲超然不負責，可乎？行政重在負責，今則謂爲幾處聯綜，可乎？理之難明，政之難行，財政之難理，有由來矣！馬君此書，將我國現行財務行政制度，作事實之說明，極爲忠實。讀此書者，當知我國財務行政結癥之所在矣。

自序

民國二十四年五月，余奉趙棟華先生命，往江蘇省宜興縣整理財政，時距端午節僅四日，而前任移交庫存纔一元六角，至所發支付命令，則爲數已逾五千，索款者紛紛而來，而余無以應焉，行裝未卸，立即返省借債，以濟一時之急。後究其因，則知預算之虛收實支者，達一成以上，二十三年度即將結束，姑置勿論。而細按已核定之二十四年度預算，其情形正復相同，省縣各方均不允變更，收不敷支，遂成定局，嗣是而後，索款者幾有「座上客常滿」之概，甚而深夜始去，公務及私人生活，皆不勝其困擾，而縣地方各機關之困，亦從可知矣。爲維持縣政之正常進行，惟有動員所有人力，催徵新舊田賦，收入既旺，財政得以稍蘇。正以此故，余得深入民間，與國民之直接接觸愈多，而對於其生活之困苦及其真實需要，知之愈切。何以善用此民之脂膏，何以講求經濟與效率，油然而浮於余之腦際。原是種種，余遂決定研究全部財務行政。

二十五年至二十七年間，因工作之便，余得旅經甘、陝、皖、贛、湘、黔、川等省，所至考其財政得失，並就朋輩交換意見，所得漸多。二十八年乃執筆著書，迄三十年而成，蓋歷時五年云，此本書著作之經過也。

余於財務行政，困而後求知，所知愈多，其困滋甚；何是何非，何去何從，常至稿經數易而始決，其內容之取舍，悉本乎下列諸原則：

- (一) 本書取材，根據財政學理，本諸實際經驗，雙方並重，以期勿流於空泛。
- (二) 本書對於中央財務及地方財務，同等重視，同時敘述；俾各級政府財務人員治事之際，皆得有所參考。
- (三) 本書重視現有之實際問題，但對於將來可能發生之問題，亦啟示其可能發展之方向，及其可能解決之途徑。

(四) 本書對於現行法令，詳加解釋，更多引申與補充，間亦予以批評，並提出個人之建議。

(五) 關於各國制度可資吾人參照者，亦行敘入，籍供國人參考。

本書著作之頃，承劉鐸山（振東）、胡鐵岩（善恆）、尹伯端（文敬）諸師不時指導，而衛琛甫（挺生）師年來掌財政立法，每立一法，輒發為文章，述其要旨，對於個人思想之啟發獨多，是書中亦常徵引其文。書成後復承薩孟武、胡鐵岩二師與吾鄉前輩呂咸先生為之製序，使本書增光，統此誌謝。

噫嘻！唐宋以降，士大夫自命風雅，恥言理財，舉所有財務，悉委諸吏胥；而吏胥以舞弊為能，世代相承，愈陷愈深，積重難返，此真今日之大難也。財政秩序之建樹，為立國之根本，余固願是書對於建國工作，得稍盡綿薄，而更願與讀者隨時研討各項問題，海內賢達如有以教之，幸甚！幸甚！

余於財政研究，此其始端，遑論個人學術思想，尙未臻成熟之境，而國家環境，亦復動蕩多變。十數年後，必且有新問題之發生，而爲今日所不能料者，則修正補充，其惟俟之來日耳！

馬大英三十年十一月一日序於中央政治學校研究部時值三十一週生日

目次

第一編	緒論	………	一
第一章	財務行政之重要與內容	………	二
第一節	財務行政之重要	………	二
第二節	財務行政之內容	………	四
第二章	預算之意義效用與沿革	………	七
第一節	預算之意義	………	七
第二節	預算之效用	………	一四
第三節	預算之沿革	………	一五
第二編	預算之編製	………	一九
第三章	預算編製機關	………	二〇

第一節	行政編製與立法編製	二〇
第二節	總編與分編	二二
第三節	編製預算之事務機關	二四
第四節	主計制度之商榷	二七
第四章	預算種類	三六
第一節	總額預算與純額預算	三八
第二節	特種基金預算	四一
第三節	追加預算	四五
第四節	非常預算緊縮預算與修正預算	四八
第五節	長期計畫與繼續費	五〇
第五章	預算時期	五三
第一節	會計年度之期間	五三
第二節	會計年度之起訖	五七
第三節	編製預算時期	六四

