



現代經濟叢書

歲計制度論

潘傳棟 著

上海中華書局印行

民國二十六年五月印刷
民國二十六年五月發行

現代經濟
護書歲計制度論（全一冊）

實價國幣五角

（郵運匯費另加）



著者 潘 棟

發行者 中華書局有限公司

代表人 路錫三

印刷者 上海 中華書局印刷所

總發行處 上海福州路 中華書局發行所

分發行處 各埠 中華書局

楊序

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

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

民國二十五年十月古隨楊汝梅序於歲計局

劉序

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

歲計制度論

中華民國二十五年十月劉文海

自序

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

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

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

二十五年十月自序於杭州

歲計制度論目錄

楊序

劉序

自序

上編 總論

頁數

第一章 緒論

..... 一

(一) 國家應有預算之理由.....

一

(二) 預算之本質與優良預算制度之困難.....

四

(三) 預算之術語.....

五

第二章 預算之編製

..... 八

(一)預算編製之原則……………八

(二)預算編製之機關……………一〇

(三)預算編製之時期……………一三

(四)編製預算之方法……………一五

(五)編製預算之形式……………一三

第三章 會計年度與出納整理期間……………二六

(一)會計年度……………二六

(二)出納整理期間……………二四

第四章 預算之審議……………三七

(一)預算審議機關……………三七

(二)預算審議之權利與範圍……………三九

(三)預算審議之方法……………四三

(四)預算未議定或未成立時之救濟·····	四七
-----------------------	----

第五章 預算之執行·····	五〇
----------------	----

第六章 決算·····	五六
-------------	----

(一)決算之意義·····	五七
---------------	----

(二)決算之編製審議與公布·····	五七
--------------------	----

下編 各國歲計制度

第一章 英國歲計制度·····	六三
-----------------	----

第二章 美國歲計制度·····	六三
-----------------	----

第三章 我國歲計制度·····	一〇四
-----------------	-----

(附表甲)美國預算在議會中變更程序表·····	一〇一
-------------------------	-----

(附表乙)一九二六年美國預算變更內容表·····	一〇二
--------------------------	-----

(附表丙) 預算法規定辦理中央及地方預算程序及日期表	一四六
----------------------------	-----

(附表丁) 預算法分科表	一五一
--------------	-----

附錄 我國重要歲計法規	一五七
-------------	-----

預算章程	一五七
------	-----

修正辦理國家及地方預算收支分類標準	一六九
-------------------	-----

預算科目細則	一八〇
--------	-----

概算預算格式及說明	一九九
-----------	-----

暫行決章程	二〇四
-------	-----

(插頁二頁)

決算書與各種附表之格式及說明	二〇九
----------------	-----

預算法	二二三
-----	-----

(插頁二頁)

歲計制度論

上編 總論

第一章 緒論

(一) 國家應有預算之理由

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

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

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

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

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

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

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

(二)預算之本質與優良預算制度之困難

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

(一)預算爲財政收支計劃 預算與計算決算不同。計算決算爲收支之報告，其內容已經確定。而預算則爲對未來收支之估計。雖近世統計方法，極爲進步。預計收支，極近事實。然兩者必不能巧合，則可斷言。蓋預算爲一種預期之效果，而此種效果，能否必然達到，則不可必。政治經濟情形，一經變化，預計之收支，隨時皆可動搖，非任何人力所可糾正。此預算之本質一。

(二)預算爲行政法案 預算以行政機關之提請，經立法機關之審議，行政機關有遵守執行之責任。就其本質，自爲法律無疑。然與司法意義之嚴格法律有別。蓋預算爲一種預計。外界之情勢變更，國家即有不能遵守之趨向。例如預算之收入數額，初非責成徵收機關

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

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

(二) 預算之術語