

經濟叢書

各國預算制度

巴克著

彭子明譯

A. E. Buck 著
彭子明 譯

經濟叢書

各國預算制度

商務印書館發行

目次

第一章 預算發達史	一
-----------	---

第一節 「預算」一名辭的起源和歷史	四
-------------------	---

第二節 各國預算史	六
-----------	---

英國預算史	六
-------	---

法國預算史	一〇
-------	----

德國預算史	一三
-------	----

意大利的預算	一七
--------	----

其他歐洲各國的預算	一九
-----------	----

英國自治領的預算	二四
----------	----

蘇俄的預算	二八
-------	----

中日的預算	三三
-------	----

美國預算史	三五
-------	----

拉丁美洲各國的預算	四〇
-----------	----

第二章 預算概論	四三
----------	----

第一節 政治思想及政府形式和預算的關係	四五
---------------------	----

政府對於預算上的分權	五〇
------------	----

第二節 集權政府和聯邦政府的預算	五三
------------------	----

第三節 政黨和預算的關係	五九
--------------	----

政黨變動和預算的關係	六三
------------	----

第四節 預算在經濟上和社會上的意義	六四
-------------------	----

生產經費和不生產經費	六七
------------	----

第五節 預算在法律上的根據	六八
---------------	----

第六節 預算的技術方面	七〇
-------------	----

第三章 行政機關在預算上的職權	七三
-----------------	----

第一節 行政機關對於編製預算的職權	七三
-------------------	----

內閣的預算權	七五
--------	----

大總統編製預算案的權限	七七
-------------	----

獨裁者編製預算的權限	七九
------------	----

第二節 行政機關對於承認預算的職權	八〇
-------------------	----

行政機關承認預算的獨佔權.....	八〇
行政機關決定預算的有限權.....	八二
行政機關的預算案有時只是勸告性質.....	八四
第三節 行政機關對於執行預算的職權.....	八七
行政領首在政府的地位和權限.....	八八
行政領首的權限不應無故限制.....	九〇
第四章 立法機關在預算上的職權.....	九二
第一節 立法機關參加編製預算.....	九二
第二節 立法機關對於承認預算的職權.....	九四
立法機關的權限範圍.....	九四
立法機關的行動上的限制.....	九六
立法機關和行政當局間的合作.....	九七
第三節 立法機關企圖支配預算的執行.....	九九
第四節 立法機關對於厲行預算責任的職權.....	一〇一
第五章 預算是一個財政計劃.....	一〇四
第一節 預算的主要特徵.....	一〇四

平衡——財政計劃要平衡.....	一〇四
廣博——財政計劃要包括一切收入和支出.....	一一四
逐年性——預算要每年決定一次.....	一一六

第二節 預算的形式和內容.....	一一九
-------------------	-----

總預算和純預算.....	一二三
經常預算和資本預算.....	一二五
普通預算和特別預算.....	一二七
附加預算和獨立預算.....	一二九
詳細概算和說明的材料.....	一三三
預算法案.....	一三六

第三節 公共企業和一般預算的關係.....	一三八
-----------------------	-----

公共企業的種類組織和財政.....	一四〇
-------------------	-----

第六章 預算的編製.....	一四九
----------------	-----

第一節 編製預算的機關.....	一五〇
------------------	-----

第二節 預算知識——性質和分類.....	一五一
----------------------	-----

所得和支出的分類.....	一五三
---------------	-----

第三節 歲出和歲入的估計.....	一五五
-------------------	-----

估計經費的方法·····	一五八
估計歲入的方法·····	一五九
第四節 概算的編製和彙集·····	一六三
第五節 概算的審查和修正·····	一六四
第七章 預算的承認·····	一六七
第一節 立法機關內和預算有關的組織·····	一六八
兩院制下各院的相對權限·····	一七一
內部的組織——立法機關的委員會制度·····	一七四
第二節 預算提送立法機關·····	一七九
第三節 立法機關考慮預算·····	一八一
委員會對於預算的行動·····	一八二
立法機關的討論預算·····	一八六
第四節 預算的承認和表決·····	一八九
協議委員會與預算·····	一九〇
立法機關在行動上的限制·····	一九二
預算採決後的公佈·····	一九四

第五節	會計年度開始後的表決預算	一九六
-----	--------------	-----

第六節	拒絕表決預算或沒有及時表決預算	一九八
-----	-----------------	-----

第七節	補充經費追加經費或不足經費	一九九
-----	---------------	-----

第八節	修正預算和補充預算	二〇一
-----	-----------	-----

第八章 預算的執行

二〇四

第一節	財務行政的機構和方法	二〇五
-----	------------	-----

英國的財政組織和方法	二〇六
------------	-----

法國的財務行政制度	二〇九
-----------	-----

中歐各國蘇俄和日本的財政制度	二一二
----------------	-----

美國的財政機構和方法	二一五
------------	-----

第二節	預算平衡的維持	二二〇
-----	---------	-----

立法機關對於行政當局的不當限制	二二一
-----------------	-----

委託經費的辦法	二二二
---------	-----

預算上的所得和支出的經常計劃	二二三
----------------	-----

調整實際支出和公認支出的辦法	二二六
----------------	-----

第三節	行使預算統治權的技術上的工具	二二九
-----	----------------	-----

一般會計和報告.....	二二九
所得和支出的事前檢查.....	二三三
處理公費要有方法.....	二三五
役務和物品的集中監督.....	二三九
以節約爲目的的研究和調查.....	二四〇

第九章 預算執行後的責任..... 一二四二

第一節 立法型的會計檢查.....	二四四
-------------------	-----

第二節 司法型的會計檢查.....	二五〇
-------------------	-----

德國的會計檢查院.....	二五三
---------------	-----

日本的會計檢查院.....	二五五
---------------	-----

第三節 政治型的會計檢查.....	二五六
-------------------	-----

第四節 美國的辦法——檢查得既不適當又不再復審.....	二五八
------------------------------	-----

第五節 適於美國的會計檢查制度.....	二六二
----------------------	-----

一般會計檢查局和牠的職務.....	二六六
國會兩院共同組織一個國庫收支審核委員會.....	二六七

第十章 美國預算的前途..... 一二六九

第一節 美國政府下預算發展的困難……………二七〇

聯邦組織的不靈活……………二七〇

政權的分立……………二七二

兩院制的立法機關……………二七四

政黨責任的缺乏……………二七六

第二節 改進美國預算方法的提議……………二七七

擴充行政當局的預算權……………二七八

行政當局和立法機關對於預算的合作……………二七八

整理立法機關的組織和手續……………二七九

一般預算和自立的公共企業……………二八〇

財政上必要的改組……………二八一

立法機關履行預算的執行責任……………二八二

各國預算制度

第一章 預算發達史

哈米爾頓 (A. Hamilton) 在「聯邦主義者」(The Federalist) (註1) 一書中的第三十篇論文裏說：「貨幣可以說是國家最重要的元素，牠能支持國家的生命和行動，並使牠能執行牠的最重要的職務。」這就是說，現代國家，必須有一種貨幣，或和貨幣同樣的東西，牠的供給上要有一定，而且要供給得適當，藉以維持政府的存在，使其繼續工作。否則，正如哈米爾頓所說，「政府必定會萎縮起來，而且不久就會死亡。」在計劃這種爲一切政府所不能少的必需品的時候，可以提出兩個重要的問題，其中第二個問題，是第一個問題所必然會引起來的。那兩個問題是：一個政府必須要有多少錢？用什麼方法來取得這些錢，並把牠應用在那政府的工作上？

概括地說起來，支持一個特定政府所需要的貨幣數額，要看那政府所影響下的社會的性質怎樣，要看牠的政治制度的性質怎樣，還要看牠的職務是怎樣的類型——當然地理上的位置，人力和天然財源，是既定的，沒有這三樣東西，無論什麼政體，都不能存在。一個政府，當然要行使各種役務，由這些役務，可以測定政府需要多少錢，

這些役務的需要，和政府管轄下的人民的社會上和經濟上的發展，有直接關係；那些人民對於技術上和科學上的應用，如果有進步，這些需要亦會成正比例地增加。如果一個政府下的人民，一切都落後，那麼，那政府在工作上的所需要的貨幣，一定不會和人民的社會經濟狀況很發達的政府同樣，這是很明顯的。而且，一個政府對於貨幣上的需要，所受政治制度的影響非常大，尤其是那種制度的社會政策和經濟政策，更有極大的影響。譬如一個政府，如果牠的傳統政策，專是注重警衛的規定，和法律的行使，那麼牠所需要的貨幣，比起一個想要顧及社會經濟生活的推進，甚至要實行主要的工商企業政府來，一定要少得多。由此，亦可以看出，政府職務的性質和範圍，和牠需要的貨幣額，是有直接關係的。最後，一國的面積，氣候，自然界的特徵，以及天然財源等，亦能限制可以用來支持公共役服的財富，雖然對於決定那政府的貨幣上的需要，還不很重要。一國人民利用這些要素（氣候和天然財源等）到什麼程度，是非常重要的。因為譬如天然財源，如果沒有人民的機智，和用以開發的經濟手段，是沒有用的。

獲得貨幣（不管是多少）並用來維持政府的方法，各國都大不相同。但是無論如何，這種方法，都要受人的環境所限制，其中以政治思想，政府的結構，經濟狀況和社會政策為主。在一個民主國家，政府需要的貨幣，在決定上和供給上，都和在一個專制國家不同，因為兩者在政治上的觀點，大不相同。所以，一個議會政府，對於維持本身的籌錢用錢所根據的規則，不能完全適合一個獨裁制政府。政府財政上的處置，不僅僅要受牠的政治哲學和結

構的影響，就是牠的經濟生活的標準和狀況，亦有很大的影響。同樣，一個政府所想實行的經濟政策和社會政策，亦能影響籌錢用錢的方法。譬如，如果一個政府獎勵個人主義，那麼牠的方法，一定和主張集團主義的政府不同。

世界各國，和各種政治組織，資助政府的方法，都是各不相同，但在這些不同之中，還是有幾點是普遍的。其中一點就是政府對於貨幣上的需要，都有一個比較廣博的計劃，包括所得和支出。另外一點就是對於這計劃的編製、承認、執行和管理上，都有一種手續，可是方法是大不相同的。第三點就是政府裏沒有幾個機關，各自對於這計劃的某階段負責。當然這三點因為各國歷史上的環境不同，政治思想不同，政府的類型以及人類生存的急變等不同，所以各個相差很遠。但是有一個事實是不變的，就是一切現代政府，至少在某種程度上，對於牠的貨幣上的需要，都有一個計劃，而且這計劃是由正規機關經手辦理。財政計劃的這種過程，叫作「預算」(budget)，這個字用作這個意思，大概有兩百年了。

預算的起源，和代議制政府的發展，有密切的關係，這在本章後面將要談到。這一點只要稍為檢閱一下議會政府的發展，就可以明白，尤其是英國和法國。在議會制政府之下，預算曾經是民衆管理國庫的方法，現在亦還是這樣。但是大戰以後，有種種證據（雖然或許靠不住），證明代議制政府所表現的資本主義型的民主政體，是在趨於衰落，至少暫時是這樣。有些政論家（譬如拉斯基 H. G. Laski）在「民主政體的危機」(Democracy in Crisis) 第三章裏，甚至相信，資本主義的民主政體，在世界上許多國家裏，註定了不久就要被別種類型的政

在英國，「Budget」一字，老早就用作大皮包的意思，皇帝的出納官或財政部長（後來叫作 Chancellor of the Exchequer）到議會去的時候，把他的說明國家的需要和財源的文件，放在裏面。因為在議會之前，打開這皮包，就出現了「opening the budget」開皮包）那句話，到現在還是使用着。漸漸「Budget」一字，由皮包的意思，變爲皮包中所包含的文件的意思；即財政概算和帳目報告書。後來，在英國政府的更近代的歷史上，「budget」的意義更廣了；就是指既成制度中憲法權上的幾種基本要素，而且規定幾種手續，根據那些手續來維持並行使那些憲法上的權利。

預算在財政學上成爲公認的名辭，據說是十八世紀初期在英國纔普遍。一七三三年，瓦爾坡爾（Walpole）的財政提案，被一本叫做「皮包打開了」（The Budget Opened）的小冊子所譏諷，裏面把這首相畫作一個變戲法的，預算案就是他的計巧袋。其次「budget」一字出現於法國。法國文獻告訴我們，最初是在一八〇三年的財政專門名辭裏，那時是在第一次共和國頒布的一種法律裏面提到，用來代替「收入支出概算」那句話。但是直到復辟以後，即一八一四年前後，纔很普遍地用作這個意思。然後其他主要國家，援了英法的先例，纔漸漸在財政工作上採用「budget」這名辭。但是美國，在財政立法上，直到本世紀初，纔普遍地使用這名辭。聯邦憲法的編製者，一定知道這個字，但在那裏並沒有特別提到。

第二節 各國預算史

現在我們來看看預算在世界各國發展的情形；看看牠怎樣影響到那些國家的憲法的基礎和政府的結構；以及這些基礎和結構又怎樣影響到預算本身，好像「在染料中工作的手染上顏色」一樣。第一我們須注意英國預算的開始和發展，稍爲敘述一下預算在歷史上的地位，並指出預算的方法，因為這已成了一切政府組織的一部分。然後我們再檢閱預算在法德意和其他歐洲國家以及英國自治領蘇俄東方美國和拉丁美洲的發展情形。

英國預算史

上面已經說過，預算是發生於英國，牠的發達，和該國議會制政府的進展相關聯。從歷史上說起來，英國的預算制度，開始在七個世紀以前。在這長期間內，經過了三個相當明顯的階段：（一）租稅和其他歲入的財源，經過議會的同意；（二）支出經過議會的同意，由議會分配經費給各機關；（三）議會每年討論政府的所得和支出，這都寫明在一種財政計劃裏。國王在徵稅以前，必須得到議會的許可，議會的這種權限，可以追溯到一二一五年約翰王批准大憲章一事去。這大文件的許多條款中，包含了下面的規定：「在國土內，非由衆議會，不得徵課任何兵役免

除稅或補助金……」因爲有這規定的拘束，約翰王在徵課某些封建稅的時候，就不得不聽從他下面那些貴族們。大憲章簽字以後不久，衆議會（Common Council）就變成議會。到了一二九七年的時候，明白成立了一種規定，就是如果國王想要得到一種收入，來維持政府，必須預先得到議會的認可。但是這種規定，並沒有就把問題解決了；接着是國王和議會間的長期鬭爭，這一點，斯塔布（Stubbs）在他的大著「英國憲法史」（Constitutional History of England）裏面，說得很透澈。直到十七世紀，國王還是想不經過議會而增加歲入。特別是傑姆士一世和查理一世的時候，後者在一六四九年的被殺，大部分是他繼續反抗議會的結果。

早在一三四四年，議會就要求國王用錢，要依照議會所決定的用途。本來這就可以算是議會分配經費的起點，但是事實上，在國王對於他的用費答應報帳之後，議會亦還沒有真正來辦理這問題。結果一直等到十七世紀末，議會分配款項作政府經費那種權限，纔完全確定。在那時期以前，國王對於某些訴願，要給以滿意的答覆，議會纔投票贊成課稅和其他歲入，但那些訴願的起因，往往是爲侵害公權。至於用每年分配經費的方法，來統制支出和政府的政策那種權限，直到十八世紀開始以後，議會纔真正行使。

一六八八年的革命以及一六八九年的權利書被裁可之後，課稅就不再是國王的一種特權了。這時候起，議會對於政府的經費，纔有充分的權力來允許或拒絕。同時議會開始決定這些經費的用途，明白地加以分配。這種處置的結果，使政府的財政，得免於國王的亂來，而使他遵繩一種計劃，這種計劃，每年要提出於議會。但是經過了