

·王雲五主編·

人人

美國預算制度

唐元欣著

臺灣商務印書館印行



唐元欣著

美國預算制度

臺灣商務印書館發行

謹以此書獻給

岫廬師 雲五先生

編印人人文庫序

余弱冠始授英文，爲謀教學相長，並滿足讀書慾，輒廣購英文出版物。彼時英國有所謂人人叢書Everyman's Library者，刊行迄今已逾百年，括有子目約及千種，價廉而內容豐富，所收以古典爲主，間亦參入新著。就內容與售價之比，較一般出版物所減過半。其能如是，則以字較小，行較密，而由於古典作品得免對著作人之報酬，所減成本亦多。

余自中年始，從事出版事業，迄今四十餘年，中斷不逾十載。在大陸時爲商務印書館輯印各種叢書，多厲廉售之意，如萬有文庫一二集，叢書集成初編以及國學基本叢書等，其尤著者也。前歲重主商務印書館，先後輯印萬有文庫薈要，叢書集成簡編，漢譯世界名著甲編等，一本斯旨。惟以整套發售，固有利於圖書館與藏書家，未必盡適於青年學子也。

幾經考慮，乃略仿英國人人叢書之制，編爲人文庫，陸續印行，分冊發售，定價特廉，與人人叢書相若；讀者對象，以青年爲主，則與前述叢書略異。文庫版本爲四十開，以新五號字排印，與人人叢書略同；每冊定價一律，十五萬字以下，或相等篇幅者爲單冊，占一號；超過十六萬字以至三十萬字者爲複冊，占二號，皆依出版先後編次。每號實價新臺幣八元，一改我國零售圖書向例，概不折扣。惟爲鼓勵多購多讀，凡一次購滿五單冊者加贈一單冊，購滿十單冊者，加贈二單冊或一複冊，悉聽購者自選。區區之意，亦欲藉此而一新書業風氣，並使購讀者得較優之實惠而已。

抑今後重印大陸版各書，除別有歸屬，或不盡適於青年閱讀者外，當盡量編入本文庫。同時本文庫亦儘可能搜羅當代海內外新著，期對舊版重印者維持相當比例。果能如願，則本文庫殆合英國人人叢書與家庭大學叢書 Home University Library 而一之也。印行伊始，謹述旨趣。

中華民國五十五年五月一日王雲五識

美國預算制度 目次

第一章 美國預算制度的發展	一
第一節 美國聯邦憲法中有關預算的規定	一
第二節 財政部的設立及第一任財政部長漢米爾頓	四
第三節 籌款委員會的設立及其權力	八
第四節 撥款委員會的設立及其權力	一〇
第五節 塔虎脫經濟與效率委員會及其影響	一四
第六節 一九二一年預算與會計法	一七
第七節 胡佛委員會對聯邦政府預算改革的建議	二一
第八節 結論	二四
第二章 美國聯邦政府的預算程序	三六
第一節 預算的編製與提出	三七
第二節 預算的議定	四二
第三節 預算的執行	四六

第四節	預算的審計·····	五〇
-----	------------	----

第五節	結論·····	五二
-----	---------	----

第三章	總統的預算權力·····	五八
-----	--------------	----

第一節	總統在預算程序中的權力·····	五八
-----	------------------	----

第二節	總統行使編製總預算權力的意義·····	六〇
-----	---------------------	----

第三節	總統在預算程序中所遭遇的困難·····	六三
-----	---------------------	----

第四節	總統的幕僚機構——預算局·····	六八
-----	-------------------	----

第一目	預算局的設立與發展·····	六九
-----	----------------	----

第二目	預算局的職權與組織·····	七六
-----	----------------	----

第三目	預算局職權的加強與分割·····	八〇
-----	------------------	----

第五節	結論·····	八二
-----	---------	----

第四章	國會的預算權力·····	九一
-----	--------------	----

第一節	國會的預算權力及分配·····	九一
-----	-----------------	----

第二節	國會授權預算·····	九五
-----	-------------	----

第三節	國會議定預算所遭遇的困難·····	九八
-----	-------------------	----

第四節	國會議定預算的缺點	一〇三
第五節	改進國會議定預算的建議	一〇八
第六節	結論	一一四
第五章	結論	一二一

第一章 美國預算制度的發展

第一節 美國聯邦憲法中有關預算的規定

甲、美國聯邦憲法中有關預算的規定

美國在獨立戰爭時期，英國的預算制度尚未獲得充分的發展，因之當時的諸位聯邦憲法製訂者（the framers of the Constitution）便無從以其為模仿的對象為美國政府建立起一套預算制度，（註一）只僅僅在憲法中簡單地規定數點：

- 一、撥充作陸軍用途之款項，其支撥期不得超過兩年（美國憲法第一條第八項第十一目）。
- 二、除依法律規定之經費外，不得從國庫中支撥款項（同條第九項）。
- 三、一切公款之收支，定期報告書及帳目應時時公佈（同條同項）。
- 四、所有經費支出應以公共福利為目的（all expenditures shall be made for the general welfare）（同條第八項第一目）。
- 五、凡關收入法案均應由眾議院提出，但參議院得提議或贊同，關於此項法案之修正案與其他法案同（同條第七項）。（註二）

由此等規定可以看出，美國憲法中有關預算的規定是非常簡單的。正由於規定的簡單，却予其後有關預算方面事宜很寬的解釋及應用的餘地。（註三）

乙、有關預算規定的意義

在上面所述美國憲法中有關預算的五點重要規定，其第一點的意義是在十八世紀時，美國聯邦政府每個會計年度的歲出額以常備軍軍費佔大部份，人民不願負擔過重，及人民恐懼執政者可能藉軍力以增長個人勢力，故有此種規定，俾使軍費於每隔一定期間，由國會予以議定支撥，用以限制。（註四）然而時至今日美國民主政治制度基礎早已鞏固，聯邦政府每會計年度的預算案必於前一年一月國會開會後，由總統提交國會審查議定，故此點規定現已失去重要性。第二點規定，其用意在使一切經費支出其權皆操於國會，待國會通過撥款案為法律後，行政機關才得為支出。（註五）第三點規定，在使聯邦政府財政公開，並為其後聯邦預算編製的根據。（註六）至於第四點規定，所謂「所有經費支出應以公共福利為之」，這在近代經濟時常發生波動時，此一條款規定比之以前更顯得重要，因為在經濟不景氣時期，聯邦政府的經濟及社會活動勢必盡量擴張，聯邦政府的金錢便在「公共福利」名義下大量予以支出，以求促使經濟迅速恢復繁榮。不過其中「公共福利」（general welfare）一詞的意義到底指的是什麼？這是難以確定的。最早在製憲者之間便對此發生不同的意見。大致說來這不同的意見分為兩個不同的陣營，一派為漢米爾頓所領導，另一派為麥迪遜所領導。漢米爾頓認為憲法中公共福利一詞是加於列舉權力（enumer-

ated powers) 之上，與列舉權力分離而不相同的。所以不能以列舉權力來解釋公共福利爲什麼意義(the enumerated powers did not define what was meant by the general welfare)。基於這一解釋，憲法中公共福利條款能作相當擴大的解釋。而麥迪遜則認爲公共福利一詞的意義是限於列舉權力之上 (the general welfare to be limited to the enumerated powers)。這樣公共福利的意義便十分狹窄。後來美國最高法院在海爾夫潤對戴維斯 (Helvering Versus Davis) 判決案中，指出公共福利一詞的意義應由國會斟酌行事予以解釋。不過國會在行使這一斟酌權力時，不能明白地顯示出是錯誤的，武斷的，及非正常的判斷。這就是說最高法院把公共福利一詞的定義及選擇支出公款的方法留給國會負責，最高法院只在國會行使此一權力有明顯錯誤，武斷，及非正常判斷時才介入干涉。(註七)關於第五點規定，是指明參眾兩院對收入法案權力的分配問題，這將在本書第四章第一節中討論之，在此僅予省略。

丙、國會負責編製及釐定預算案

美國憲法中有關預算的規定，都屬於國會的權力。這些規定不僅在使國會有權議定預算案，如非依法律規定經費外，不得從國庫中支撥款項，還要使國會有權提出預算案。如凡收入法案應由眾議院首先提出，其歲出法案雖未有明文規定應由何院首先提出，但應由國會提出殆無疑問，因爲美國憲法的基本精神是三權分立，議案提案權係屬國會所有。國會既具有預算提案權，則預算案的編製自應由國會負責，從一八〇二年籌款委員會設立起至一九二一年預算與會計法通過公

佈實行爲止，其間美國預算案的編製完全由國會負責。（註八）這種由國會負責編製預算案，即所謂預算的立法編製制。

第二節 財政部的設立與財政部長漢米爾頓

本節將討論美國財政部的設立及第一任財政部長漢米爾頓任內與國會之間的關係。關於財政部的設立，首先要說明國會於討論財政部的組織時，採行首長制的由來，再說明財政部長的職權。

甲、財政部的組織採首長制？抑採委員會制？

一七八九年美國第一屆國會集會後，在討論財政部的組織時，有人主張應採首長制，也有人主張應採行委員會制。國會在經過一段激烈的辯論後，終於採行了首長制。當時反對採行首長制者的理由，不外是採行了這種制度之後，財政部長的職權太大，「有凌駕總統之上的趨勢」，因此主張採行委員會制，以防止集中財政大權於財政部長一人之身。可是主張採行首長制者的理由，則是認爲那時一般人的觀念是要聯邦政府各部具有高度責任感（the highest degree of responsibility in every department of government）。所謂要聯邦政府各部具有高度責任感，這正是首長制所具有的優點，而爲委員會制的缺點。職是之故國會在通過一七八九年財政法（The Treasury Act of 1789）時，對財政部的組織，擯棄採行委員會制而選擇了首長制。

(註九)

乙、財政部長的職權

一七八九年財政法 (The Treasury Act of 1789) 第11項規定財政部長職權如下：

一、彙編及準備歲入的改善管理與支持公共信用的各項計劃。

二、準備及報告公共歲入與公共歲出的概算。

三、監督徵收租稅。

四、決定帳目及統計表的格式，與依已有的各項限制及將來可能規定的限制認可該部按照法律開發的一切經費支付書 (warrants)。

五、執行在出售聯邦政府公地時法律需其所為的各項服務。

六、向參議院或衆議院報告與提供一切該兩院向其要求的或屬於其職務上的有關事務的資料。

七、執行一切有關財務上將來指定給他的職務。

關於財政部長第一點職權：「彙編及準備歲入……各項計劃」(to digest and prepare plans……of the revenue)，其原來規定本爲「彙編及『報告』歲入……各項計劃」(to digest and “report” plans……of the revenue,……)，但當國會討論此點職權規定時，多數議員反對財政部長有權出席國會報告各項歲入計劃，乃將其中「報告」(report)一字刪除改爲「

準備』(prepare)。因爲多數議員們認爲財政部長如有權出席國會報告歲入各項計劃，不僅侵害了衆議院在歲入方面的權力，還使其他各部長遲早亦將要求援例出席國會爲其各自所提出的計劃辯護及予以支持。如此將爲當時他們所憎惡的貴族政治或君主政治（指當時英國及歐洲大陸各國的政體）奠定基礎。（註十）

至於財政部長第二點職權的規定：「準備及報告公共歲入與公共歲出的概算」，於一八〇〇年國會一補充法中則規定其爲「向國會彙編、準備、及提出一項財政報告，其中包括有公共歲出歲入概算，及隨時爲應付公共歲出向國會提供必要的改善或增加歲入的各項計劃資料」。（註十一）這一規定有人認爲係給予財政部長審核及修正各行政機關的撥款請求及依照其判斷向國會準備與提出預算性質的文件（a document in the nature of a budget）的機會。（註十二）美國第一任財政部長漢米爾頓及第三任財政部長格拉頓（Albert Gallatin）便企圖藉此項規定，以使財政部長的權力轉變有似英國財政大臣（Chancellor of the Exchequer）的權力，及使財政部轉變有似英國財政部的地位，俾其有權編製預算案。不幸這種努力是失敗了，其失敗的原因約有三點：一、國會嫉妒行政機關有如此強大的權力，二、國會內政黨的出現，財政部長的權力成爲政黨間爭論的問題，三、三權分立的聯邦政府體制不容許財政部向這方面發展。（註十三）

綜觀上述財政部長第一、二兩點及其他第三至第七等點職權的規定，可知當時美國國會在通過財政法時的本意及其後的發展，在著重財政部向國會提供有關財務方面的資料，及使其成爲一

租稅徵收機構 (a revenue collecting agency)，而不欲其有似英國財政部的地位。(註十四)

丙、第一任財政部長漢米爾頓

一七八九年美國財政部設立之後，華盛頓總統任漢米爾頓 (Alexander Hamilton) 爲第一任財政部長。由於漢米爾頓的才能卓越，獲得了華盛頓總統及國會的信賴，加以美國開國初年國會未能及時建立起一套自行負責編製預算的機構，漢米爾頓便於其任職期內，對聯邦政府所有財務事項都處於堅強的領導地位，(註十五)如他就職後衆議院便令他向該院報告一項該年度聯邦政府所必須的概算，及前邦聯時期財政委員會 (Board of the Treasury) 所簽發尚未支付款項的支付命令的總額，這是財政部與衆議院於開始時所建立的直接接觸關係，此後數年財政部每年照例向國會準備及提出一項下年度的一般經費概算 (estimate of general expenditure)。概算提出衆院後，衆院便以全院委員會來審議及討論概算，隨之任命一特別委員會將衆議院的意見編成撥款案，最後由國會通過成爲撥款法。當時的撥款法中的撥款項目多是依照財政部提出時的數目，而國會是不再加以細分的。(註十六)可見當時漢米爾頓在聯邦政府財務方面影響力之大。

國會對於財政部長這種財務上的領導是不能長期容忍下去的。一七九二年當聯邦政府概算提到國會後，國會已不像過去依照各主要撥款項目審議與通過，而將各主要撥款項目予以細分，並詳細指定各項目的經費額。這種轉變顯然是限制行政機關的經費支出斟酌權力，以防止流用各撥款項目的經費。當時維吉尼亞州衆議員吉里斯 (Giles of Virginia) 且曾提案國會請其通過決

議案，規定行政機關違反撥款法支用公款者視同違背憲法中「非依法律不得支用國庫公款」的規定，但未爲國會所接受，可是這却說明國會逐漸要爭回財政控制權。一七九五年一月漢米爾頓辭去財政部長職務，次年一七九六年衆議院設立籌款委員會（Committee on Ways and Means），一八〇二年變爲常設委員會負責編製聯邦政府預算案，行政機關指導政府財政於此終止，內閣人員與國會之間的直接接觸於此也完全中斷，此後行政機關要影響國會的財政立法只有經由國會的委員會了。（註十七）

第三節 籌款委員會的設立及其權力

甲、籌款委員會設立的意義

在本章第一節中曾提過有關美國政府預算案的編製，提出，與議定都是屬於國會的權力。但是在第二節中却又提過當漢米爾頓任財政部長時，聯邦政府預算案的編製與提出則由財政部長負責，不過在第二節中隨即指出這是由於國會信任漢米爾頓個人才能卓越及國會於開始時尚未具備自行編製預算案的機構之故。可是到了一七九六年衆議院設立籌款委員會（Committee on Ways and Means）代替前此全院委員會負責審查財政部提出的預算案，一八〇二年該委員會變爲常設委員會後，隨即取代以前的財政部負責編製與提出預算案。（註十八）自此以後漢米爾頓時代的行政機關領導財政的現象完全終止，內閣閣員與國會之間的直接接觸也完全中斷，雖然財

政部長每年仍然向國會提出財政報告，可是財政報告中僅載明只予分類的各部會經費請求概算，而財政部長對此等概算不再加以審核，變更，削減、或調整，也就是說財政部長從此係處於每年收集各部會概算不加任何修改而轉送國會的無聲的中間人地位。（註一九）這樣一來在國會之外，不再有任何機構研究各部會經費支出的效能或各項工作計劃，以向國會解釋該等部會經費請求的正當及與下年度歲入額的關係，這一些從此全由籌款委員會負責任了。（註二〇）

乙、籌款委員會的權力及運用

一八〇二年籌款委員會變為常設委員會後，其主要權力為編製與提出包括所有公共歲出歲入的預算案。而國會尚不以具有此項權力為滿足，更進一步還用此種權力加強對行政機關各項經費支出的控制，其方法為在籌款委員編製撥款案時細分撥款案中的各項目，以代替前所使用的總額（Lump sum）撥款案，並且還規定支撥給各項目的經費必用於各該項目，嚴禁互相流用各項目的經費，用以限制各部會首長對經費支出的斟酌權力。（註二一）

丙、細分撥款項目難達控制歲出的目的

國會利用籌款委員會編製撥款案時，細分其撥款項目，並指定用於各該項目的經費不得互相流用，冀圖控制經費支出，其目的在限制行政機關濫用公款。可是這一目的顯然是難以達到的。因為自從一八〇二年以後，以各部會經費支出的數額為例，常常超過其從國會中所獲得的撥款數額，而不得不使用虧短撥款（deficiency appropriation）。這情形的發生便是由於籌款委員會