

書叢小科百

算 預 市

著 克 柏
譯 興 樹 孫

編主五雲王

行發館書印務商

序

讀書人之樂事，在出入書舖，新書滿目，則心上痛苦頓忘。書舖中之理事者，苟得一二讀書好學之人，告吾人以新到之書爲何種，銷行之書爲何種，則讀書人尤樂與交遊。孫君樹興管商務印書館北四川路西文部，即吾出入書舖中樂與交遊之一人也。孫君勤於職務，遇閒暇輒手市政書，研讀不倦，既而譯市預算一書，予喜其成，爰走告友人董君鼎三，爲之校閱，嘗聞清代經學家凌廷堪生貧家，學爲商，繼備於書坊以成其學。孫君既商且學，殆亦與凌氏有相類者歟。梁任公記清代京師學者之風氣曰：京官誦書期會至簡，惟日夕閉戶親書卷，得閒與同氣相過從，則互出所學相質。琉璃廠書賈漸染風氣，大可人意，每過一肆，可以永日，不啻爲京朝士大夫作一公共圖書館云。吾所望於孫君者，其發行所可以爲滬上人士永朝夕之地，孫君且進爲新學界之凌廷堪焉。

十七年十一月寶山張嘉森君勸序。

市預算

目次

第一章	預算及其編制機關	一
第二章	預算資料之性質及分類	一二
第三章	概算表格	三九
第四章	預算之編制及修正	四九
第五章	預算之格式及內容	五五
第六章	撥款案歲入案及籌款案	六八
第七章	預算之立法的審議及行動	七五
第八章	預算設計之施行	八二

市預算

第一章 預算及其編制機關

任何政府之財政實施，乃作一種完備的循環式，而包括設計，撥款，籌款，款項繳入金庫，用款及其監督，以及收支之會計及報告。而收支之會計及報告，即爲下屆設計之基本資料。如是，財政之實施，乃完成其一週。惟本篇所討論之對象，則以財政設計爲限。

一 預算及其程序

何謂預算(Budget)？一定時期中用款及籌款之完備設計，名曰預算。市預算乃由一市政府中之官吏或機關，以其徵集之概算(estimate)爲根據，並以過去之收支文件爲參考編成，然後由市

立法機關採用之。城市依照此種程序者，方可稱有預算制(budget system)焉。

市預算之能行之而有效，自有種種要素在，此乃極爲易知之事：如市政府之財政活動有條不紊，會計與報告係採用現代方法，勞務及採購有相當監督，以及政府之全部組織簡單，能負行政責任，克使預算見諸正當的實行，此均磊磊其大者。苟能於預算制有正當的了解及應用，則其成效遂可遍及市政府之全部構造矣。總之，市預算實包括城市中之種種最重要問題，且常爲其急待解決的問題之中心也。

二 財政需要之預測

市預算之設計，乃以一定時期爲範圍，如一年是也。此種時間之限度，殊爲必要，蓋一方可使支出有精確之估計，他方又可使所撥一定數額，能自可能的或預期的歲入中取給。惟城市中之一切設計，並不以預算中所列之目前需要爲限。其實，我人對於市政府之種種需要，應以遠大眼光出之也。

商店因根基已穩固，而欲擴充營業，往往作成若干年之計劃。但市政府每年用款雖達數百萬金元之鉅，然其對於發展業務而作成數月以上之計劃者，反至爲罕觀。蓋市行政當局在設計時，眼光多極淺短，所以一舉一動，常浪費多而效率低也。美國市行政當局所以不願作成數年計劃者，多因城市乃採用定期選舉制（system of periodic elections），而居職者時時易人所致。此種制度，使居職者存五日京兆之心，問題尙小，而阻礙長期計劃之作成，則問題頗大，實有糾正之必要也。

一九一九年，紐約市政研究所（the N. Y. Bureau of Municipal Research）在新澤西（New Jersey）州紐華爾克（Newark）市作充分調查後，乃爲該市作成五年預算之預測（forecast）。美國城市之有完備的財政預測，此其嚆矢。該研究所之用意，本以此爲市行政當局之『未來的指導』（guide to the future）。市行政當局觀此，乃知在未來五年中，普通開支及必要改良，需款若干，大約有多少歲入，方可應付此等支出；向市庫請款者，讀此可知每一請求額，如獲批准，有何影響及何以請求之應批准、從緩或拒絕。有財政預測，則此後年復一年之市債負擔，亦可得而知矣。手頭有此種資料，乃知如何減輕城市之財政負擔，而不減少市民之享受及便利，且使稅率

在若干年中，可以各年均勻，不致使有幾年負擔過重。

市政府一切支出之不能作有預測，確與工務改良有關。大小工程，有不問公眾需要如何而興工者。有已興工而半途輒輟者。此種現象，在各城市中，幾皆有之，豈非無計劃發展之浪費鐵證乎？欲解決城市之種種問題，而輕率從事，毋怪市稅市債之日增不已也。舉行建設而無計劃，則其每年支出在若干年之時期中，遂不能有一種均勻的分派。苟欲納稅人將來不致負擔過重，則每年支出，應有適當之分派。

城市之建設或改良，須有精密之方案，而分爲五年或十年完成之。關於街道改良，陰溝之掘築，以及公園、運動場、學校、病院等公共建設物之建立，尤須如此。近年如藍田 (Bluefield)、喀拉買阻 (Kalamazoo) 等城市，均採用五年改良方案，每年應舉行及完成何種計劃，及每種計劃所需數額，與夫此種數額如何籌措，在方案中均有說明。如用於一部分改良之款項，乃出於市公債之發行，則此種債券之收回，亦應每年均勻分派，務使某年之負擔，不致過重，而須大增稅率以應之也。各種改良，如有必要，可分爲若干年舉行，俾應城市發展之需，同時又不致使納稅者負擔特種稅額，或他種

支付。於是市中之居民，亦可確知彼等何時可享受某種改良，而不必常向市議會（city council）或市行政機關請願矣。關於學校、病院等之興辦，主持者亦可確知在建設方案中，每年可使用之數額爲若干。在編制按年市預算時，凡與永久改良之發展及籌款有關之事項，在實際上乃由所採用之改良方案決定之，故在每年預算中，並不視爲新要求也。

三 市政府之財政組織

城市之財政活動，應有系統的組織，否則業務之進行，遂受阻礙，以致行政費大增，責任不能確定，管理欠當，而時有損害之發生。如欲預算合乎科學，及行政可以負責，則城市之財政活動，殊有依照近代方法以爲組織之必要。

在一九〇〇年以前，美人對於市政府之一般規制，或財政之嚴格的組織，均鮮有注意之者。是時大小城市中之市政府，常設有若干官吏及機關，辦理財政事件，就中以市司庫、評價員、審計員及市監查員之地位較重要。惟此等官吏之任用方法，則各市頗不相同，有市長任命，市議會任命，人民

公舉等分別，且在同一城市中，此三種方法之兼施並用者，亦不乏其例。結果此等官吏不但彼此獨立，且往往不受市行政長官——市長——之節制，馴至考績無人，而彼此活動不相呼應。其實當時人民以爲苟欲公款有謹慎的管理，則置有彼此獨立的官吏數人，互相監視，互核帳目，乃爲必要。祇求公款可以安全，則手續是否繁冗，分工是否切要，均非所問。甚至今日，美國有許多城市，對於財政管理之組織，猶抱此種見解，未稍變改。

美國自一九〇一年以來，有所謂委員制（commission form）市政府之設立。此爲美人欲使市行政有一種組織及系統第一次所作之具體辦法。委員人數常爲五人，主持城市中之立法行政事件；市政府之行政分屬五局辦理，而相關聯之職掌，則劃歸一局辦理；每一局以一委員爲局長。於是一般財政職掌，乃以集中，而構成五局中之一局，即普通所謂財政局是也。財政局之組織，乃因市而有出入，但普通多分爲司庫、收款、會計、評價、審計等。惟審計之事，有時乃由一直接對上述之五委員負責之官吏任之。貨品採購集中之辦法，其發展雖較委員制稍後，然在今日，此項任務，亦常由財政局辦理；充預算資料之概算，亦多由財政局徵集之。

惟最足以表明委員制之弱點者，當莫預算設計若矣。採用委員制城市中行政責任之不集中，在預算設計時尤爲顯著。發施號令者爲五人，而非一人，且此五人者，又彼此權位相若，故行政責任，遂不能專屬。在此種狀況之下，財政局欲其自身成一主持預算設計及監督財政機關，誠哉其難矣。委員而兼局長者，當然不願其局之經費被他局所削減，用款被他局所監督。結果每一委員，在實際上，遂各自爲政，而不受他委員之干涉。市政府爲委員制，則行政固可以簡單甚多，但指揮全市政務，研究全市需要，及依據各種事業之輕重，以計劃各局之經費，尙有何人負其專責乎？

美國自一九一三年以來，經理制（the manager plan）在各城市中已漸取委員制而代之。此種制度，實脫胎於委員制，惟將後者之缺點，加以糾正而已。經理制主要目的之一，乃求市行政之統一。市議會乃一操市政府大權之小團體，其議員係由市民投票舉出。市議會將行政上之權力及責任，授與由所任命並直接對其負責之市經理（city manager），因此市中之行政，遂全部分或大部分直接由市經理主持焉。在市經理制之下，市政府行政之分爲部門，乃與委員制極相似，惟其組織之伸縮性，則較大。市經理往往有權將市政府之活動，依照劃分較細之功能，重行分組，使具更密切

之調整作用，故局署數目，增至六七，有時或不止此數。在市經理制之下，財政局不但仍然保存，且其組織上之效率，反較在委員制之下爲大，所處之地位，亦較他局爲高。結果財政局乃可勵行所有財政規則，徵集編制預算所需之事實，作成預算，以備市經理向市議會提出焉。實則今日某某城市中，之財政局，已成爲市經理之下最重要之機關矣。

美國之城市，今日仍有保存「市長議會」之舊制（old mayor-council form）者，惟市中之行政，則集中於市長，藉以增加此種制度之勢力。於是市長在行政上之地位，乃與市經理相若；所區別者，市經理係對市議會負責，而市長則直接對市民負責耳。美國市政府所以尚有採用此種制度者，不外囿於聯邦政府與州政府之立法行政分權之觀念而已。在經理制之下，政策之決定及施行，均由市經理主持，故無此種區別。「市長議會」制之設有各局，在實際上乃與經理制相同，而財政局則不啻爲市長辦理市務之右手云。

上述委員制、經理制及集中的「市長議會」制三者，可謂爲美國之代表的市制。惟全國各市政府之組織，在形式上及程度上，均彼此出入甚多。有數城市之市政府，乃合多少帶有獨立性質之

機關而成，惟預算設計及財務行政，則歸一中央機關主持。城市亦有因欲決解行政無系統所產生之財產困難，乃授權行政長官，使其對於各機關，稍可施行其監督權者。惟此等辦法，往往多未能將阻礙市行政之原因剷除，所以無甚成效可言。

四 誰爲主持預算設計者

着手初步預算設計之責，乃屬於市政府之主要行政官。在採用行政集中的「市長議會」制之市政府中，則爲市長；在採用經理制之市政府中，則爲市經理。此二種制度，尤其爲經理制，在運用上，簡單而又直接，故最適於預算之設計及監督，且在此二種制度之下，誰負督率行政之責，亦不至有何疑問。惟在「市長議會」制之下，市長對於預算之方策，可與市議會發生爭執，而相持不下，以致釀成僵局，則爲經理制之所無者耳。

在行政不甚集中，而政權分屬之城市中，市長與市議會乃爲共負預算設計之責者。其實在某城市中，市議會設有委員會或機關，以編制預算，而市長非至撥款令 (appropriation ordina-

(c) 由市議會票決交其認可時，則不甚過問。惟此種程序，殊不能作成有效率的預算設計。在許多城市中（以紐約州爲主要），有估計局（board of estimate）之設立。局中人員，包括有市長，某某行政官數人，及市議會代表一人。該局常具有二重資格，尤以對於預算爲然，即立法而兼行政，或設計而兼採用是也。故該局將預算設計送交市議會，市議會除接受外，別無所事。因之估計局遂成爲市政府中介於市行政與市議會間之第三種統治機關，且在財政上之權威，亦較二者爲大矣。紐約市之估計局，與委員制市政府中之市議會頗有相似之處。

就預算設計觀點言，委員制乃新市制中之最不滿人意者。在作設計時，委員常爲五人，彼此不相爲謀，但在採用時，則須聯合以行動。故委員之品格，在此二程序中須先後宛若兩人方可。委員非彼此聯絡，則其要求難以接受，苟如此仍無法打開難關，各委員乃公然決裂，非三委員聯合以反對二委員，即四委員聯合以反對一委員，而常相持不下矣。結果公衆乃大受損害。採用委員制之市政府，其重大缺點，即在無統一之設計。苟若免除此弊，應有人籌劃市政府之全部工作，研究各種活動之交互關係，並以此爲根據，而作成一種完備的預算方案。

五 編制預算事務處

在編制預算時，編制預算當局，不問爲市長、市經理、預算局、抑預算委員會，均須設有適當事務處（budget staff agency），以從事預算資料之收集。此種機關，以設在財政局內，效率最大，其便利有數端。所有收支，財政局中皆有案可查。此種檔案，即預算設計之基本根據。財政局對於預算設計之施行，有監督之權。因此財政局長在指揮收集概算，及編制預算以供市長或市經理向市議會提出時所處之地位，遂較市政府中無論何人爲優越。

第二章 預算資料之性質及分類

預算設計乃以廣大精確之財政資料爲根據。此項資料所具之性質，須能將政府活動之範圍及其成績，作明確之表明。

一 編制預算所需之資料

關於編制預算應知之事項有四：即（一）政府舉行之工作（活動），（二）從事此項工作之機關（組織單位），（三）工作之成本（用採開支及成績爲說明），及（四）費用所由取給（來自歲入借貸等）。

舉行之工作 近年以還，美國市政府活動範圍之擴大，可云極速，此爲有興趣而又重要之現象。在最近十年中，美國各市政府之預算，已增加二倍，亦間有爲三倍者。其所以然之故，多半乃因市

政府有新增之活動所致，市政府之職掌，本以保障生命產財爲首圖，但至今日，則大加擴充，舉凡與公衆福利有關之事，皆成爲分所當爲。因之，市政府之活動範圍，遂難立一確定界限。市政府支出日增，市民負擔日重，成效如何，殊未易言。市政府在今日，收支平衡已甚重要，若在將來，當更重要。故採用科學的設計，以求收支平衡，實已有刻不容緩之勢。市政府之設施，大部分乃受其大政方針之支配。此種方針可立使市政府在預算中之要求額增加，納稅人之負擔加重，豈可忽視之哉！

從事工作之機關 爲決定市政府工作之費用起見，工作之設計，須指定從事此項工作之局或機關單位，理由有二：（一）無負責機關主持，則工作不能進行；（二）非將從事此項工作之機關及其所需員工、貨品等加以研究，則成本如何，殊難確定。如不問從事工作之機關爲何，其需要如何，乃逕作成本之估計，固亦未嘗不可；但此種辦法，究竟欠妥，應設法避免之。工作究歸何機關去做，一問題，無論如何，須在動用款項以前決定之，能在市議會票決此種款項以前決定，則更佳。至於機關之組織及其辦法，對於編制預算，亦極重要，以其與所作役務之成本及性質，均有直接之關係也。

工作之成本 決定市政府工作之成本，以充預算之根據，有次述三種方法可用：（一）分析

爲進行工作而作之僱用及採購，（二）分析各局、處、所等機關之開支，及（三）分析此等機關之成績。

直至今日，編制預算所根據之資料，僅有僱用及採購之分析。各級機關之需要額，乃以員工、貨品、財產、債務等爲說明，並以過去及現在對於同樣事之花費爲對照，而列成多少尙詳盡之概算。此種資料，雖係依照會計制而存記，然其事項，則以僱用採購及支付，佔其大部分。舊時會計員耗費許多精力，將此等資料，作成分類，及使之有系統。結果我人究去成本若干，以購進員工、貨品、財產等，以應市政府中一局進行之需，雖可確知，但該局如何使用此等事物，有何成績，則仍然不甚了了。概算中所揭示者，乃爲市政府在次年度中所需之款項，並以過去二年之所費以表明今茲之要求額爲不可少。換言之，市政府一局次年度所需之款項，乃以過去一年中或二年中之所費爲根據是也。非僅如此而已，此種以金元及「仙」表明的費用之多寡，竟欲我人深信其爲該局工作成績之不容置疑的標幟。但我人如將此等預算資料，加以分析，即可發見其性質之不甚可靠也。

今我人如將市政府各局每一工作之成本，加以分析，而以比較單位爲表明，則各局之預算要