

大 學 叢 書

財 務 行 政 論

胡 善 恆 著

商 務 印 書 館 發 行

◆ C五六九〇(三)

中華民國二十三年十二月初版

(36129 精)

大學叢書
(教本) 財務行政論 一冊

每冊定價大洋貳元肆角

外埠酌加運費匯費

著 者 胡 善 恆

發行人 王 雲 五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版權所有
翻印必究

(本書校對者喻飛生)

陸

大學叢書委員會

委員

李書田君	李書華君	李建勛君	李四光君	朱家驊君	朱經農君	任鴻雋君	王雲五君	王世杰君	丁燮林君
秉志君	周昌壽君	周仁君	吳經熊君	吳澤霖君	辛樹幟君	何炳松君	余青松君	李權時君	李聖五君
徐誦明君	孫貴定君	馬寅初君	馬君武君	翁文灝君	翁之龍君	姜立夫君	胡庶華君	竺可楨君	竺可楨君
馮友蘭君	程演生君	程天放君	梅貽琦君	張伯苓君	曹惠莘君	陳裕光君	陶孟和君	郭任遠君	唐鉞君
蔣夢麟君	蔡元培君	黎照寰君	劉湛恩君	劉秉麟君	鄭振鐸君	鄭貞文君	鄒魯君	傅運森君	傅斯年君
			顧頤剛君	羅家倫君	顏福慶君	顏任光君	歐元懷君		

序

財政困難，乃一般感受之通病，若欲化難爲易，則須於運用之方，制用之道，有典有則。國家財政，不患竭蹶，但怕收入支出之無度，因財政秩序紊亂，而至於亡國者，古今中外，何可勝數。顧財務行政之健全，並非易易，而有賴於兩事，其一爲制度，其二爲運用制度之人員，兩者又有相互爲用之關係。制度之機構，貴乎周密而簡明，又有力量貫注其間，執其事者，嚴格遵行，克負其責，方能發揮充分之效能。反之，如有正心誠意奉公守法之人，以治其事，則制度有不適當之處，亦可隨事改正。制度者，隨人意而制作，而人意賴智識與經驗以完成，兩者相較，則人的關係，實居主要。本書專論制度，蓋亦期望在合理制度之中，陶冶人才，收兩者併進之效。

抑財務行政與他種行政，有一根本不同之點，他種行政，如教育實業之類，有成績可以表彰，投一分勞力，獲一分效果，而財務行政，乃在補苴罅漏，從消極方面以求寡過。若云欲使財務行政有可表彰之成功，非是立意矜誇，即不免乎聚斂與浪費。財務行政所討論之事象，乃爲此等過失與罅漏，幾無從引起論者之快感，事實如此，真是不幸。每見時賢之論財政，輒喜傳遞名辭，不求甚解，或以惡語相罵，以抒忿恨，然倘無防止貪污之切實辦法，果於實際，有何裨益？其實處理財政，亦須有高尙偉大之人格者，始克負此重責。世之以整

理財政見稱者，如格蘭斯頓之於英吉利，密克爾之於德意志，博央加賚之於法蘭西，其爲人也，莫不對於國政，具有廟謨深算，真知灼見，至思想之精審，立身行己之嚴律，雄才偉略，皆有過人之節。故能確立國家財務之大經大法，樹後世不拔之基，卽或國家陷於危急，而財政仍不失維持之道。他若法國之加有，英國之邱其爾，其於財政，允稱幹才，而以爲人恣暴，不容於衆，所定計劃，終不能用。理財之難，其難如此。著者不敏，竊比於告人爲善之義，探索各國之成規，稽其成敗得失之紀，著爲是書，使有志於國家財政之整理者，知所採擇焉。

本書分析財務行政制度，逐層檢討，每論一制，先敍其原理，次考各國施行各制之效果，以爲佐證。各國政制，各有不同，情形互異，常有一國之良法美制，而在他國不能合用者，南橘北枳，地各異性，未可拘執。但法有常規，物有常理，藉各國制度比較以觀，不難辨別其臧否，本書所論，一本此旨。至於我國財務制度，方在演進之中，而以中心思想未樹立，中樞制度不固，究竟對誰負責，如何負起責任，洵爲當前之疑問，以故治其事者，鮮不徬徨罔兩。本書對於此等問題，一一指出，詳加說明。現行制度，尙待行通，得失之處，難於判斷，然從因求果，亦可逆料，按之近事，令人失望，法窮則變，佇待將來。

從來關於國家財務行政之著述，有顏曰預算論者，有稱爲政府財政者，有稱爲財務制度者，迄無一致之名稱，試按附錄所列書名，卽可知之。政府財政，未免寬泛，預算，失之太狹，而財務制度又與私經濟相混。財務行政，當以預算及財政法規爲根據，至如何執行，則有各部分之處理制度存在，極爲重要，本書所述，於此特詳。至於預算之議定與財政之監督，固爲別種權力之行使，然可視爲財務行政之延長。若以廣義釋之，此

等過程，俱稱爲行政，亦無不宜。本書稱曰財務行政論，蓋包括國家財務處理制度之全部，其他經費，收入，賦稅，公債之討論，則另有專書。

本書所論，既在闡述財務行政之義理，故引用之法規，有既經廢止者，有現行有效或無效者，有經立法院通過國民政府公布而尚未決定施行者。至法規全文，則有各機關之法規彙編在，無須附錄。

十年之前，拉斯基教授，曾囑著者作一各國財務管理之比較考察，謂財務行政，爲英國之特產，值得介紹，又承道爾頓博士予我指導。當時居英，時期之久暫難定，蒐求年餘，興趣轉變，復遭擱置。生平未離開學校，自知缺乏實際經驗，不敢草率成章，從前集稿，多不合用，荏苒至今，始償夙願，不禁感慨係之矣。

胡善恆

民國二十三年四月序於中央政治學校。

目錄

序

第一編 緒論

第一章 一般理念……………一

預算與財務行政之關係——確立預算制度之兩要件——實行預算有六項效用

第二章 預算之本質……………六

第一節 預算在財政統制上之性質……………六

預算爲財政統制之根據——昔從歲入統制——今有從收支雙方統制之必要——統制之意義——爲適應各種事態——爲長期計劃之一片斷——爲各方面預算之協調——爲確定性中具有彈性之運用——爲增進效能——故財務制度應統一處理。

第二節 預算在法理上之性質……………一一

預算之是否爲法律有三說——法律說——有時爲法律有時爲行政說——非法律說——預算適合法律之性質

第三節 預算在政治上之性質……………一四

法定預算必經政治程序——民意機關之於預算

第四節 預算在行政上之性質……………一五

行政部之運用預算

第三章 預算語意之來源……………一七

名辭源流——意義之起源

第四章 歲入歲出之意義……………一九

在經濟上財政上會計上之意義各不同——歲入之類別與各別之意義——預算法規定之考察——歲出之類別與各別之意義——預算法規定之考察

第五章 財務制度與憲政之發展……………二八

憲政上之基礎在管理財政——英國古制及憲政上之財權——法國古制及憲法中之規定——美國憲法中之規定——新預算會計法——德國聯邦憲法中之規定——威馬憲法中之規定——兩者之比較——日本維新時情形——會計檢查院之設置——憲法與會計法——民主預算——我國清末之始施預算——中華民國

臨時政府組織大綱及約法中之規定——天壇草案中之規定——國民政府建國大綱中之規定——訓政約法中之規定——主計處之設立——預算法

第六章 我國預算決算史

四〇

民國以來辦理預算之情形——國民政府歷年辦理預算之情形——近年決算報告

第二編 預算之編成

第一章 預算編製之機關與程序

四八

第一節 預算編製之機關

四八

編製機關有兩類——以由行政部編製為合理——分編法與總編法——行政立法兩部合同編製之弊端

第二節 預算編製之程序

五二

內閣決定財政方針——各機關分頭編製——財政部之彙編與審核——財政部長之責任

第三節 英國預算編製之程序

五四

英國國會對於財政法案之限制——屬於內閣之專有權——亦容納社會意見——財政部之核定預算——內

閣之決定——軍部預算——兩院預算

第四節 美國預算編製之程序

五七

美國初製——一七九四年改由國會編製——發生各種弊端——不能改革之理由——一九二一年新制——

第五節 法國預算編製之程序	六三
---------------	----

法國預算編製權——財政部長之責任——一九二六年改設預算部

第六節 日本預算編製之程序	六五
---------------	----

日本由大藏省總編預算——編製程序——覆審程序

第七節 我國預算編製之程序	六七
---------------	----

我國前由財政部編製——國民政府以來情形——主計處統一編製及其程序——其中缺點——應交還財政部總編之理由——現制使核定與審議都難實在——財政部無從負責——不良之結果

第二章 預算種類	七六
----------	----

第一節 總額預算	七六
----------	----

總額預算之優點——我預算法之規定——特殊情形

第二節 特別會計預算	七八
------------	----

特別會計預算——設置之理由——我國情形——此種會計之弊端

第三節 追加預算	八〇
----------	----

追加預算之性質——須嚴加限制之理——避免之法——我預算法中之規定——失之太寬

第四節 非常預算	八二
----------	----

非常預算之意義——我國之規定

第五節 繼續費.....八三

繼續費之性質——我國之規定——日本之規定

第六節 純計預算.....八四

統計預算之意義——其缺點

第三章 預算時期.....八五

第一節 預算期間.....八五

預算年度與會計年度——期間與預測之關係——多年制——數月制——一年制

第二節 預算年度之起訖.....八七

四種制度——四月制較優之理——歷年制與七月制之缺點——各國制度之變遷——法國改行四月制之措置

第三節 預算編製時期.....九一

編製期限規定之重要——英制——法制——美制——日本規定及未能依行之理——我預算法之規定及其疑問

第四章 預算數額之計算方法.....九七

歲入之性質——計算歲入之四種方法——我預算章程中之規定——歲出之性質——可分為兩類——計算

歲出之三種方法——我預算章程中之規定——預算須由財政部負責編製之又一證明

第五章 預算書式……………一〇五

第一節 預算書式之體裁……………一〇五

預算書式須明確——幾種必備之書式——理由之註明與例外

第二節 英國預算書式……………一〇八

英國預算之三層意義——總預算書——歲入預算——確定費——供應費——分類分編之用意——編與章之限制——目節之情形——各種表式

第三節 美國預算書式……………一一九

美國預算之三層意義——預算法中之規定——預算書之內容——英美兩國書式之比較

第四節 我國預算書式……………一二七

我國總預算書——上編之內容——下編之內容——表式

第三編 預算之議定

第一章 議定預算之意義……………一三九

預算必經立法部議定——決定歲入歲出之原則——難在代議制之中實現——但須尊重人民代表之議決權——避免紛爭之法有二——英法之情形——我國將來之民意機關——最健全之政制機構

第二章 審議時期……………一四三

預算議定應在施行期前——各國之規定——英國常遲之情形與理由

第三章 預算議定之程序……………一四六

一般程序——委員會審查之制有兩種——總議決與分編議決

我國現行兩重程序——不能求得確實效果之理

英國程序——供應委員會——准支補助費——審查期限籌款委員會——審查延遲之原因——預算委員會

法國程序——歲出歲入分別討論——預算通過之難關

英國程序——委員會——其報告與辯論

日本程序

第四章 預算議定之範圍……………一五六

預算以通過為原則——討論當從政策上著眼——歲出議定之範圍——歲入議定之範圍——我預算法之規定

第五章 准款程序……………一六〇

准款程序之重要——各國無此程序——英國之准款案——掛帳案——撥款案——信用案

第六章 兩院之議定權……………一六二

兩院問題——兩種解決法——兩院協議——上院無否決權

第七章 預算之成立與不成立……………一六四

預算不成立之原因——救濟方法——我預算法之規定

第四編 財務行政

第一章 財務行政之職權……………一六七

財務行政權之特質——財務行政之兩原則爲充實力量與節用力量——財務上計劃經理管理清理四項職分之劃分——四項職分不可分割之理——計劃與經理之關係——管理與經理之關係——清理與他三項之關係——節用力量有賴於制度與人事之兩層關係——各國財政部易染之通弊——財政部合理組織之擬案

第二章 各國財政部之機構與職權……………一七六

第一節 我國財政部……………一七六

我國財政部長之職權——財政部之組織

第二節 英國財政部……………一七八

英國財政委員會——財政部幹部人員——度支總裁之職權——財政部所受之監督——財政部之職權——

財政部之組織

第三節 美國財政部……………一八四

美國財政部之職權——其組織

第四節 法國財政部……………一八五

法國財政部之職權

第五節 德國財政部……………一八五

德國財政部之職權——所受監督——其組織與職務之分配——附屬機關

第六節 日本財政部……………一九〇

日本大藏省之職權——大藏大臣之地位——大藏省組織與職務之分配——附屬機關——軍事費之經理

第三章 收入行政……………一九五

第一節 收入程序……………一九五

國款應統歸國庫——征收程序之分段

第二節 我國收入行政……………一九六

我國從前之征收行政——現分屬於三個稅局——關稅行政——鹽稅行政——稅務行政——從前國款繳解

法——會計則例之規定——國款統一處理法之程序——國營事業

第三節 英國徵收行政……………二一〇

英國征收行政——由兩稅局經征——關稅稅局——內地稅局——他項收入

第四章 支出行政……………二一五

第一節 支出程序.....二一五

支出行政之三原則——統一支付制——分散支付制及其缺點——統一支付制之濫觴

第二節 英國支付制度.....二一八

英國之統一支付制——支付署組織——其帳戶——支付程序——特殊情形——統一支付之效果

第三節 我國支出制度.....二二二

我國支付程序——會支則例之規定——統一處理法之規定——領款之實情——黨費——國債費

第四節 日本支付制度.....二二八

日本支出之統一掌管——支付官制——支付程序

第五章 國庫制度.....二三〇

國庫設置之重要——國庫種類——國庫制度——國庫收入與金融——獨立國庫制之缺點——銀行存款制之優點——英制——美制——法制——日本制度——我國從前之國庫情形——國民政府時代由中央銀行

掌理——國庫局

第六章 國庫之掌管.....二四〇

國庫掌管職責之重要——各國由財政部掌管——英國掌管制度之變遷——國庫審計部之職權——請款手續——管理之效力——財政部之撥款——財政部之報告——總准款案未通過前之監督與管理——每日報

告