



現代經濟叢書

歲計制度論

潘傳棟著

上海中華書局印行

潘傳棟著

歲計制度論

陳其采題

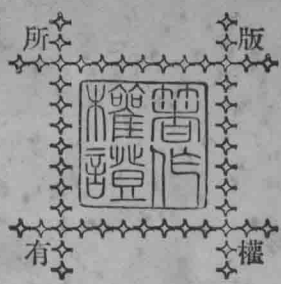


民國二十六年五月印刷
民國二十六年五月發行

現代經濟叢書
歲計制度論（全一冊）

實價國幣五角

（郵運匯費另加）



著者 潘 傳 棟

發行者 中華書局有限公司

代表人 路錫三

印刷者 中華書局印刷所

上海澳門路

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

（本書校對者黃文瀨 萬迪備）（二一四三一）

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。但使輕徭薄歛，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，而以吳興陳藹士先生主持其事。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，索序於余，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，敘事惟冀鑿實。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，楊予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) 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.....六

(二) 預算編製之機關.....一〇

(三) 預算編製之時期.....三

(四) 編製預算之方法.....一五

(五) 編製預算之形式.....二三

第二章 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.....三四

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……………五六

(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……………八三

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……………一〇二

(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

且怨懟叢生，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。

(三)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，精神貫徹，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。

(三) 預算之術語