

---

---

# 民國叢書

第二編

· 39 ·

經濟類

民國財政史  
下

賈士毅著

上海書店

---

---

# 民國財政史

## 第五編 會計

### 第一章 會計之概要

考會計二字有廣狹兩義就狹義言專指事務收支之核算古代所稱會計多屬此義就廣義言係指國家收支之程序宋史載寧宗以後有司每歲修會計錄所包較汎與廣義相近民國三年春頒布會計條例旋經參政院議決改稱會計法而國家出納之規程殆包括靡遺矣本編所述悉依會計法爲範圍首年度次預算次收支又次決算又其次金庫而特別會計增焉蓋財務之施行必以編製預算爲前提核實收支爲中權審查決算爲後勁自預算以達決算有必經之手續即應有一定之原理譬之車有軌軌始可推行日有指規始可測影此會計法之所由來也綜其效用約有數端一整理財政有所取則也夫財政計畫恆隨政策之趨向爲轉移而財政整理又視手續之疏密爲難易會計法者規定整理手續之具體法規也他姑勿論即如截清年度一事

尤爲整理手續之始基。苟不規定年度。則出納兩方。無一定之結束。易啓錯雜之弊病。我國舊時財政之紊亂。葛卽坐此。失蓋其於歲入。隨官吏之寬嚴。爲贏絀於歲出。視人情之厚薄。爲等差。卽有一二款項。爲法令所規定。如丁漕之有奏銷期限。廉俸之有給與時期。然乃單種之則例。而非具體之通規。故仍牽連混亂。莫可究詰。今會計法於年度及整理期間。均係概括規定。而一切收支。得資爲整理之據。此其效用一。編訂預算。有所依據也。夫財政計畫之見諸事實者。曰預算。誠以預算爲歲計之標準。酌劑全局。貫徹政綱。胥於是賴。惟編定程序。非有法規爲根據。不可。前清戶部。掌綜理度支之職。每屆年終。將來歲之應用各款。預先核定。奏准後。咨行各省大吏。及征稅各監督。遵照如期撥解。以充國用。其制與預算畧同。迺沿襲既久。情勢俱變。僅憑舊時之例。案強繩。未來之事情。上下蒙隱。弊端叢生。迨至季年。試辦預算。復以法規不備。致未收效。今會計法於編訂預算。刊有專章。編製有定式。遞送有定期。可免混淆之弊。得收明確之功。此其效用二。一各署收支。有所遵從也。夫實行預算。以收支核實爲第一義。收款關乎民生。支款繫乎國計。稍有不慎。流弊滋多。前清官署。經征稅款。暗收規費。漕糧等

項多。征二三倍不等。至動用公款。亦每私自刻扣軍營餉精。列有空餉名目。藉爲自肥之計。今會計法於收入。以法令所定爲準。此外不得浮收。於支出。祇可就預算定額支配。其工程買賣貸借三項。復須公告招人投標。而舊時浮濫之病。藉以杜絕。此其效用三。一、審核決算有所遵循也。攷我國財政制度。分爲議定、執行、審核三權。國會握議定之權。財政部握執行之權。審計院握審核之權。分言之。則議定、執行、與審核。有間。合言之。則議定、爲事前之監督。執行、爲當事之監督。審核、爲事後之監督。必三權並行。而財政之運用。始臻完善。苟無前二者。以爲準備。則審計院亦不能舉其職。至其所以互相維持。互爲作用者。賴有會計法以立之。則耳。前清之季。戶部查核報銷。拘守例章。官吏因緣爲奸。寔成弊窟。今會計法於審核決算。規定甚詳。藉預算以資比較。考事實以辨真僞。羣情畢露。事歸實在此。其效用四。以上四端。均係會計法之效用。而其精意。寓焉。茲特舉數義。以發其凡耳。

## 第二章 年度

### 第一節 年度之沿革

考歲杪制。用見於戴記。是會計事務自古以歲律爲準。嗣是以後。歷代制用。均隨歷年。相起。詎惟遇戰爭災荒。不照常例。以事之始末爲度。蓋一國政務循環不息。卽政務上所生之收支。亦不能或停。若非預定結束之期。則積久愈形複雜。將無整理之方。因假定若干日爲一時期。而於此時期內之起訖界限。是爲年度。古時會議制度。尙未發生。是以常擇入多出少之時。爲年度開始之期。近以議會議決預算。須與年度始期相銜。而規定年度。於是益爲困難。欲求施行利便。應以收多出少爲衡。而議會議定預算之時。又須距年度開始之期相近。方爲適宜。前清宣統間。試辦預算。仍採歷年制度。以換歲之際。正值漕糧旺收。而資政院開會。又在九月。年內將預算議決而公布之。翌年歲首。卽可施行。尙屬妥協。民國初元。財政部議訂會計法草案。以國會開會在四月。遂改定七月一日爲始期。後頒會計條例。仍用此制。蓋六七月之交。適值丁糧開始支款。亦較減。而與國會議決預算之期。又相接近。故特隨俗立法。以示與時變通之意。云爾。

## 第二節 年度之現情

會計法頒行之初。第一條內載。政府會計年度。以每年七月一日開始。次年六月三十

日終止等語。是與前次會計條例同採七月制也。施行以來。各署實際分配。間有仍以年分計算者。辦法錯綜。漸多窒礙。四年四月。財政部呈請將會計法所定會計年度。即行政爲曆年制。奉令照准。茲將財政部呈稿要旨。摘錄於左。以備參証。

竊維會計年度。爲預算所由以起訖。卽爲制用所恃爲範圍。斯必規定得宜。方能施行無礙。查現行會計年度。以每年七月一日開始。至次年六月三十日終止。其制蓋仿乎外邦。行之頗礙於實際。吾國會計年度。自古以歲律爲準。循今制相懸。若是更未習而民滋疑。此其窒礙一也。現制因與舊習相懸之故。實際分配經費。均以年分計算。致實行預算與編製預算。辦法參差。治絲益棼。此其窒礙二也。大凡預算案。必經國會議決。故其施行期。於國會議決期宜相接近。現吾國立法院組織法。規定立法院之開會日期。自每年九月一日起。至十二月末日止。而會計年度。尙以七月一日爲開始期。則每屆預算案。勢必於上年九月間編成。交院議決。待至次年七月。方可施行。是制定與實施。相距半年之久。時遷勢變。致難適於事情。此其窒礙三也。有此三礙。竊以爲現行會計法。關於年度各條。宜卽分別修正。改以一月一日爲會計

年度開始期。而以十二月三十一日爲終止。一則不背數千年來之舊例。二則適符現今實際之辦法。三則可與立法院議決預算期相銜接。年杪議決之預算。改歲即可施行。使財政計畫。盡適於時宜。豈非甚便。且以年分爲年度。並世各國多行之者。如法、比、奧、匈、俄、荷、瑞典、瑞士、希臘等國皆是。謂之曆年制。美、義等國。雖仍以七月一日。至翌年六月三十日爲年度。而英、日等國。又以每年四月一日。至翌年三月三十一日爲年度。蓋會計年度。各國制度。本不一致也。昔西班牙國。亦用七月一日制。至一千九百年。乃改用曆年制。此又足爲改定年度之一徵焉。

會計年度改正後。四年杪。財政部編訂五年度預算。即依曆年爲起訖。翌年八月。召集國會。衆議員鍾議員才宏建議。前項變更會計年度。與近今各國年度之大勢不符。應仍恢復舊制。後經預算委員會審定。經由大會議決。九月九日。衆議院將應改爲七月制之建議。咨請政府查照辦理。蓋憲法草案所定國會常會之期。係在三月。故有恢復舊制之議。惟現會計年度之應否改正。尙未見諸明文耳。

次論會計年度關聯之事。凡三。一、整理期限。二、歲出原則。三、儲金限制。茲分述如左。

一、整理之期限。會計法頒行之初。第二條內載。每年度歲入歲出之出納事務。其整理完結之期。不得逾本年十二月三十日。旋因修正年度。將原文次年十二月三十日。改爲次年六月三十日。是爲會計出納事務之整理期限。蓋會計年度。雖經訂明以年曆爲界限。顧事實發生之時。未必卽爲實行之期。使輾轉遷延。不明定一結束期限。前後套搭。終無清結之日。此整清完結之期。本條所以特爲規定也。至所謂整理完結者。並非次年六月三十日以前。必得完結。蓋果能完結與否。爲事實問題。茲之所謂完結者。特謂本年十二月末日以前。政府所應有之權利義務。至次年六月三十日。必令全然履行。卽有不能履行之事。亦必使移入次年度。而於本年度。則以此日爲出納終結之期。按諸前清舊例。各縣錢漕解司。除廣東雲貴三省外。於本年十二月底截清。又三庫每歲出入錢糧物料。於歲底造冊具奏。是國庫閉鎖期限。爲每年之十二月底。又直省各營動用公費。每年收支存剩各款。限次年六月題銷。是清算支付經費期限。爲次年六月。又直省奏銷錢糧考成。直隸山東山西河南陝西甘肅等省。爲次年四月奉天安徽浙江江西湖北湖南江蘇等省。爲次年五月。福建四川廣東廣西雲南貴州江寧



等省。爲次年六月。而山西大同、朔平、二府。則於年底另冊奏銷。若因公不能依限。准其奏請展緩。至次年十二月底爲期。遇有特別事件。並准再行展緩期限。是中央之整理會計事務期間。爲經過年度後三十二個月以外。今會計法遽縮短至年度後六個月以內。究竟能否一律如期清結。此所當研究者也。

二、歲出之原則。會計法第四條。各年度歲出定額。不得移充他年度之經費。是爲厲行第一條之會計年度。特於第二條規定出納事務之整理期限外。再行申明各年度之經費。各於定額支用。不得互相移充。以免會計年度生混同之弊。蓋各年度之歲出。必先有使用之目的。然後核實估計。乃於預算中得有定額。倘以本年度之定額。移充上年度之經費。則成爲寅食卯糧。而本年度必致不足。勢不得不再向下一年度挪移。會計將終無結束之時。如以本年度之定額。移充下年度之經費。則幾如剜肉補瘡。而本年度亦必不敷。其結果必至應辦之事暫行停止。預算將無實行之日。雖然。歲出定額。不得移充他年度經費。固爲會計原則。然使政府債務。於當年度不能履行時。經過年度後。竟無法再支。則凡未至期滿免除之債務。將以何法清償之。照各國會計規則。大

率明定前項經費以預備金補充。但不得超過所屬年度預算本項內歸於不用之金額。我國會計規則雖尙未訂頒。而關於是項經費之執行。亦當照此辦理。似無疑義。蓋其支出之數。以原預算中本項內不用金額爲限者。正以限制本年度歲出定額。移充已過年度之經費也。然尙有例外焉。(一)凡經費定額。爲預算內許其展至次年度使用時。既經預算書內明白規定。必此項經費有展用之必要。(二)工程製造。因變故遷延。其經費不能支訖時。既工程製造未能告竣。則是項經費不能不展用。(三)繼續費於預算內。明定繼續年限時。既有繼續之年限。自應遞次展用。此本法第二十一條第二十二兩條。所以明定者。蓋欲救濟本條之窒礙。而特設例外也。

三、儲金之限制。會計法第五條。各官署除法令有特別規定外。不得另有儲金。是定儲金之限制。以植財政統一之基。蓋儲金以狹義言。當以現存之貨幣爲斷。然足以代表貨幣之有價證券。亦得流通於市。其效力與貨幣等。要當作貨幣論。本條所定儲金二字。實爲廣義性質。而所以官署不能另有儲金者。約有數端。(一)維持預算之效力。本法第三條云。一切經費爲歲出。編入於總預算。是各官署果有應需之款。自可列入。

預算。向國庫支領。何用此儲金爲。使任其另有儲金。必至每年度之收支實數。與預算不符。而預算將失其效力。(一)保持國庫之統一。各官廳之歲入歲出。悉以預算爲標準。歲入歲出之飭書。由所管官署發布之。歲入歲出之現金。由國庫管理之。此外官廳既非職司金庫。卽不得另有儲金。其所以有此規定之原理。實屬厚集中央經濟之微意。蓋國家經濟。祇有此數集中。則見其有餘分儲。則見其不足。故爲維持金融計。亦不得不爾。(二)預防官署之濫用。各官署應用之款。當以預算定額爲準。苟任另有儲金。勢於預算定額外。藉口政務之擴充。動用另儲之款項。甚者隱匿官款。以圖私利。而會計之弊竇。由此生矣。因此三端。本條所以特申禁令。除法令有特別規定外。不得另有儲金。蓋無論儲金之由來。是否違法。收入儲金之結果。是否侵蝕。但既有儲金。卽屬違背法令。庶大小官署。知所警惕耳。

## 第二章 預算

### 第一節 預算之沿革

考王制冢宰制國用。必於歲之杪。五穀皆入。然後制用。蓋每歲之終。合計一年賦入賦

出之大較。而因以預計明一歲收支之數其法。意至補也。秦漢以後古意浸失。降及近代。左藏之掌委之胥吏一歲出入。概不問。或造冊呈報。亦屬例行之舉。清初各衙門動支款項。須先申題。略存預計之遺意。積時既久。例案山積。徒爲胥吏舞弊之具。迨至清季。預備立憲。光緒三十四年。憲政編查館奏准。在九年立憲期內。自第三年起。試辦各省預算。宣統二年正月。度支部擬訂預算冊式及例言。二十一條。附以比較表。都爲一冊。通行在京各衙門。及各省清理財政局。依式填註。是年秋。彙編三年總預算冊。送交資政院議決。頒行。是爲辦理預算之始。翌年春。度支部陸續籌辦四年預算冊。通行京內外各衙門。依式編造。林間核編總預算冊。甫經編竣。會武昌首義未及送。民國初元。大局甫定。財政部初創。編訂各月臨時預算。繼則編訂次年上半年預算。先後提交參議院議決。然其預算內容。則限於在京各衙門。是年十二月。通電各省。於財政司內。設立預算決算處。趕編二年度（二年七月一日。至次年六月末日）正式預算書。於二月內。送部。旋因官制變更。紛請展限。各省預算書。延至五六月間。始陸續送出。財政部彙總核編。至七月下旬。歲入歲出。均爲六萬四千六百三十五萬八

千一百零九元。同時咨交衆議院議決。惟前項預算。係民國後初次所編成。政府咨院文內。首述編訂之困難。有三。各國預算之制度。得大別爲英、法、美、三制。英制之於預算。財政部既編且核。法制則編而不核。美制則不編不核。僅由各行政部報告於立法部而已。然此種制度。悉原於憲法。現在我國憲法尙在籌議。會計法雖具有草案。然亦未議決。此次編訂預算。無相當之法律。可以適用。此困難者一也。各國辦理預算。俱有法定時期。自民國成立以來。辦理全國預算。此爲嚆矢。既無前例可援。又無法律可據。惟又爲當辦之政務。故於去年十二月間。通電各省。辦理全國預算。定於二月內送部。旋因省官制改組。紛請展期。雖極力催辦。而各省行政長官。仍多遷延。迨五六月間。始陸續送部。至其內容複雜。往返函商。又需數旬。遲至今日始克蒞事。此固非始事之時所逆料。又非一部之力。所能促其進行。此困難者二也。又各國預算。莫不以收支適合爲原則。然其所以至此者。亦非一蹴而幾。經數十星霜之經驗閱歷。挈政治以入於軌道。故其歲入歲出。恆劑於平。苟不遇非常之事。必無超越鉅額之理。我國則不然。現在之政治。爲新造之政治。其歲出趨向。恆隨政治而發展。現在之歲入。爲固有之歲入。然固

有之歲入。初未與新造之政治相謀。故每省報告不敷。率在二三百萬或千萬以上。此新造國之現象。爲事實之不可幸免。而政府之編製預算。因此愈形棘手。此困難者三也。次述解決之方法。則有四。編製預算。形式上所必當先行解決者。爲年度及範圍問題。查各國預算。每以會計年度爲首尾。此次辦理。既無確定依據。然著手之先。亦當有暫行之方法。查前年編製會計法草案。假定爲七月一號。至次年六月三十號。爲一年。度。今依此假定之說。以著手編製。而與前次所辦之六個月臨時預算。亦互相銜接。此其一。至預算支配數目。所必當解決者。爲出入均衡問題。惟入不敷出。爲既成之事實。而收支適合。爲今後之理想。苟處處顧全事實。則相差者。異于億萬。政府將負敷衍之名。若處處辦合理想。則形式合而執行多礙。政府將受武斷之譏。求之事實。既如此。求之理想。又如彼。介此二難之間。欲求免責備難矣。然政府之所望者。決不在旁觀之評論。惟冀得當及適用而已。故先將全國預算總數。由國務院協議支配。各主管衙門再照協議之數。以實行其政策上之詳細支配。此次表中之核定數。卽各主管衙門詳細支配之數也。間有一二主管部超過協議總數者。則竭力削減。其雖未超過。而有可減

之理由者。亦酌量核減。必不可減者。則仍之。至是而仍有出入不敷者。則添設新稅。並募集公債。以彌補之。蓋但就事實。固不可。但就理想。亦有所不能。故於無可如何之中。不能不以此爲伸縮肆應之法。此其二。又預算歲入。所必當解決者。爲確定國稅問題。夫確定國稅。當設國稅廳時。已着手編訂草案。此次預算。卽以草案爲根據。凡各省歲入。悉比照草案辦理。其有未盡確當者。由部分別釐正。至其歲入數目。各省所報。率皆短減。現在國稅尙未直接歸部消息。盈虛無從洞悉。祇能由部比照宣四預算歲入之數。將各省短報各款。酌量增加。雖不敢謂爲確當。然亦不致大差。此其三。又如預備金問題。則酌列六百萬元。日本以六億元之歲出。僅列三百萬元。以此例彼。似屬較多。然我國幅幘廣大。當此法律未全機關未備。政局變遷。瞬息萬狀。與其嚴限政治之活動。毋寧寬備應急之需要。蓋惟款目外有餘地。可以通融。斯款目無騰挪以滋弊。此其四。以上各端。均係政府咨文內主要之理由。嗣以內閣更迭。政策稍變。贛寧事平。情勢頓易。經國務院將前編二年度預算書撤回修正。此辦理二年度預算之情形也。

八月、國務院國務會議議決前編預算。應由各部查照大政方針。詳細修正。限於十一

月內送達國務院。其實行期間自三年一月起至六月止。分函各部查照辦理。十一月財政部擬議修正預算標準八條。一修正預算。非另行編造。乃就前編。二年度預算案。查照大政方針修正之。二修正前編預算案。仍爲二年度全年之預算。俾實行期間爲六個月。三前編預算歲出核定額內。事實上經費尙可節省。暨機關尙可歸併或裁撤者。照事實上所需之費修正之。四擬辦事項。爲前編預算所列尙未開辦者。修正時一律刪除。五前編預算核定歲出之數。事實上略有不敷者。仍照核定數開列。不再修正。六前編預算歲出核定之數。事實上萬難辦到者。得修正酌加。但各主管部修正總數不得加多於前編預算之核定總數。七南方兵事所用經費。修正時暫不加入。歸入決算辦理。八修正冊核編後。將來年度經過收減出增時。於決算冊內聲敘理由。以上八條。經由國務會議修正。議決通行各署查照。迨十二月各部修正預算冊先後告竣。財政部彙總核編成冊。歲入爲五萬五千七百零三萬一千二百三十六元。歲出爲六萬四千二百二十三萬六千八百七十六元。相抵不敷八千五百二十萬零五千六百四十九元。咨交衆議院議決。惟前項修正預算係根據大政方針所編成。政府咨院文內首



述困難之情形有三。各省當光復以後。瘡痍滿目。元氣未蘇。此次重罹兵燹。民力益竭。商務愈凋。各項收入。從而銳減。迨至兵事漸平。百廢待舉。支出各款。又復激增。凡此胥係實在情形。而無可如何者。故各省一聞本部將有修正預算之舉。莫不函電交馳。或請減入。或請增出。以至出入相差愈趨愈遠。適與政府對於修正預算之希望。成一反比例。此困難者一。又各省內務機關。因亂事甫平。伏莽堪虞。地方安寧。亟待保衛。乃增加水陸巡警。以嚴防範。以及被亂之區。由大總統特令賑恤之款驟增。而內務經費。由是膨脹。至各省陸軍。在前內閣方針。以編成五十師爲度。列軍事費一萬三千餘萬元。餘列裁遣費二千七百餘萬元。繼以第二次兵事驟起。裁遣之計畫。未能實行。補充之軍隊。因之添設。故陸軍部第一第二兩次修正冊。較前此核定之數。陡增鉅額。夫當軍事擾攘之秋。軍費加鉅。按諸事實。夫何足怪。然支出既增。適合原則。愈不可期。此困難者二。此外則爲歲出入均衡問題。前內閣以內債一萬二千萬元。彌補預算之不足。當時原期此項公債。發行於國內。旋以亂事洊作。民力已枯。所期遂成畫餅。因之出入均衡問題。愈難希冀。此困難者三。次述解決之法。亦有三。查各省函電。固有任意減入增