

蘭谿實驗縣縣政府出版物之十一

秘書室

縣地方財務行政及財務監督

中華民國二十四年五月印行

縣地方財務行政及財務監督

一 導言

浙江省財政之感覺困難，盡人皆知，而不知各縣地方財政之困難，較諸省財政殆尤過之。值此農工商業均屬蕭條之際，增加稅目，開闢稅源，既不可能，部意不妨就縣地方現有事業經費加以整飭，俾資清釐。如財務行政及財務監督均有一定制度可循，則支離破碎之地方財政，不難逐漸走上軌道。財政既上軌道，則中飽侵漁挪用隱匿之弊，即可完全廓清。積弊既清，財源自裕，較之增加稅目，開闢稅源，徒增民衆負擔者，不亦優乎？不但如是，頃者省府已有裁局改科集中縣長權力之趨向，如財務行政及財務監督仍如前漫無制度，或雖有制度，而欠缺嚴整，則流弊所及，未不知所止，爲適應政治上之趨向起見，似亦有確立財務行

縣地方財務行政及財務監督

二

政制度及財務監督制度並調整其機構之必要。且也，縣長通常最感困難者，厥維交代，如財務行政有可資準據之良規，而財務監督又屬絕對嚴密，則縣長之責任既屬清明，一旦奉命調免，即不難立時辦理移交，自無須假手胥吏，任其擺布矣。確立財務行政及財務監督制度之重要性如此，爰就本人經驗所及，草爲本文，藉供商榷，尙乞海內賢達進而教之。

二 財務行政與財務監督之範圍及其職權劃分

查財政事務，雖千頭萬緒，範圍甚廣，然就縣地方財政言之，當不外乎下列九種情事：（一）收入，（二）支出，（三）存放（即金庫），（四）預算，（五）簿記，（六）統計，（七）決算，（八）審計，（九）稽察。

上列九種事務中，（一）至（三）三種事務，屬於財務行政；（四）

17157

）至（九）六種事務，屬於財務監督。財務行政事務與財務監督事務，通常分立則弊少，合併則弊多。現時各縣地方財政，所以弊害百出，無法整飭者，即緣於財務行政事務與財務監督事務之混而不分。以故吾人不談整飭縣地方財政則已，欲談整飭縣地方財政，舍嚴密財務行政組織及樹立財務監督制度，其道莫由；申言之，即財務行政事務與財務監督事務判然分立，不相混淆。彼主辦財務監督事務之人員，不再直接兼理財務行政事務；反之，主辦財務行政事務之人員，亦不再直接兼理財務監督事務。彼此職權既經分立，則一切浮收中飽侵蝕挪移之弊，自無從而生。

三 財務行政制度

本省過去各縣財政情形，不但財務監督與財務行政混而不分，即財務行政之管理，亦甚紊亂。就收入機關言之，除田賦由田賦徵收處徵收

外，同爲雜稅，則有縣政府雜稅徵收處（或財政局雜稅徵收處），縣管理公款公產委員會，教育款產委員會及公安局四個不同之機關徵收。就支用情形言之，除關於國省款部份由縣政府財政科（或財政局）分別坐支劃撥外，其餘一切縣地方款項，或向縣管理公款公產委員會支用，或向教育款產委員會支用，甚或自收自支，漫無限制，此種辦法，不但全縣整個財務行政，割裂不堪，且行政費用亦支出過鉅，未免浪費。至其支出之款，是否合於預算，及其用途如何，尤屬無從稽核。故如欲整飭地方財政，即應首先確立合理的財務行政制度，俾資統制。確立合理的財務行政制度，則自裁撤各種駢枝財務機關，如縣管理公款公產委員會，教育款產委員會始。（教育經費即由縣政府統籌統支，仍可保障其獨立，與裁撤教育款產委員會無甚關係。）在各種駢枝財務機關裁撤以後，舉凡全縣一切財務行政事務，概行劃歸縣政府財政科集中管理，以一

事權。財政科置科長一人，由縣長就甄審合格人員中，遴請省政府委任，秉承縣長，負責籌劃全縣財務行政事務如徵稅，制用，募債，管理公產，登記收支，土地推收等一切事宜。同時，為謀財務行政上之便利，除田賦收入仍設田賦徵收處徵收，公產收入因性質與捐稅不同，另設公產管理處辦理外，凡屬田賦以外之一切捐稅收入，則設立捐稅徵收處，負責徵收。至於支用方面，則無論何項經費以及款項鉅細，均由財政科按照預算（指縣款而言）或奉頒支付命令（指國省款而言），統一支付，各徵收機關不得坐支劃撥，或自收自用。如此，則合理的財務行政制度既經確立，在行政費用固屬減少，即辦事效能亦較前增加，而於各種賬款之稽核，尤屬便利。

四 財務監督制度

財務行政制度既經確立，同時則為整飭與其相輔為用之財務監督制

縣地方財務行政及財務監督

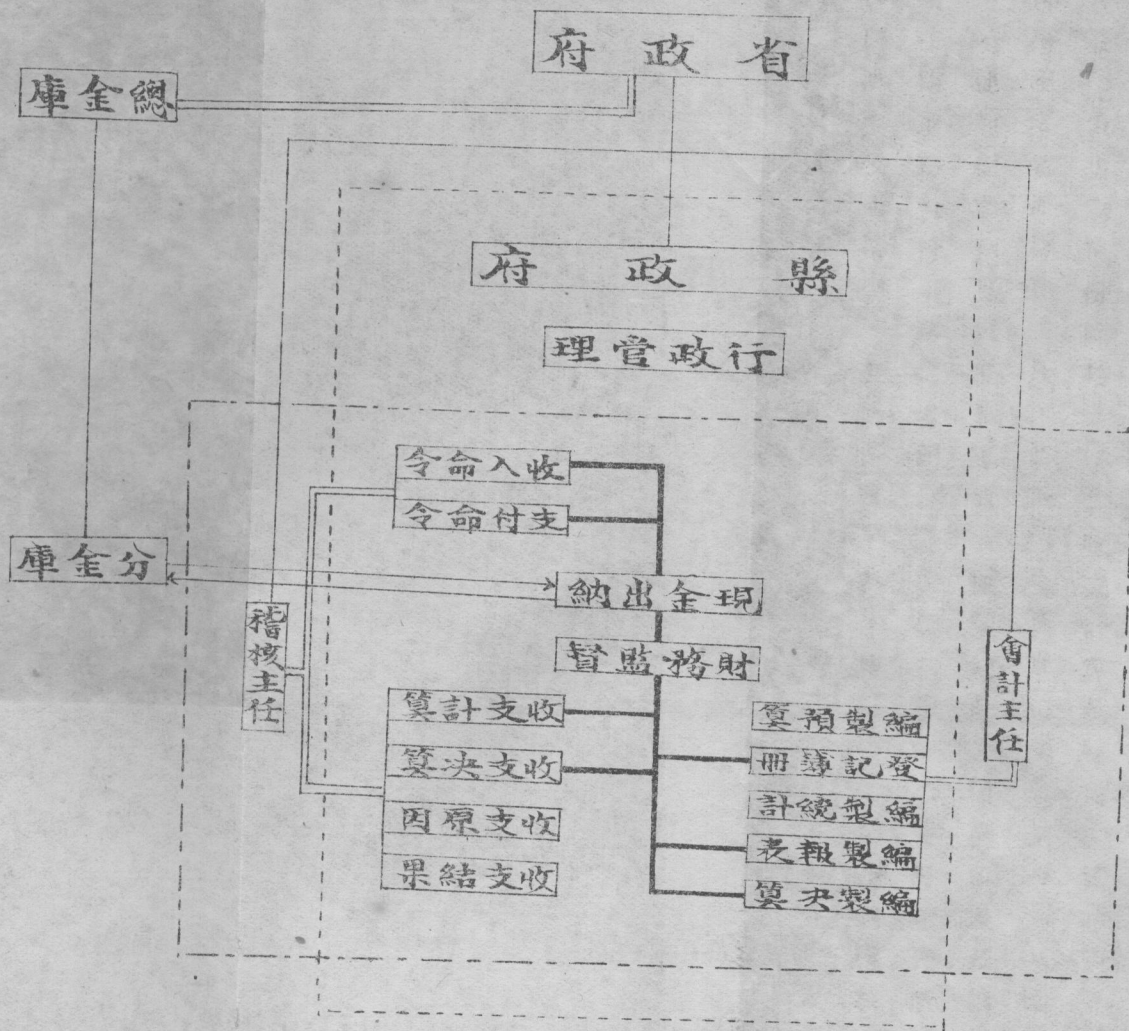
度，庶幾整個財政機構，始稱健全。顧本省過去對於此點，不甚注意。就現金收支程序言之，類皆各自爲政，漫無準據。就收支保管權限言之，大都分割不清，流弊甚大。就各機關收支計算書類之審核言之，則又多奉行故事，敷衍塞責。故今後如欲整飭地方財政，澄清吏治，對於確立財務監督制度，自屬必要。確立財務監督制度之道無他，厥維實行會計稽核獨立制度，及採用聯綜組織辦法；申言之，即於縣政府除設置財政科職掌財務行政外，另設置會計稽核人員辦公處，使其專負財務監督之責。依此辦法，財務行政人員與財務監督人員，分則爲兩個獨立的系統，合則成爲一個組織的機能。彼此對於合法行爲固可相助爲理，對於違法行爲亦可相互制裁。同時，前項財務行政人員與財務監督人員，均在同一處所集合辦公，對於辦事手續亦稱便利。

(一) 設置會計稽核人員辦公處 各縣縣政府除設置財政科及其他各

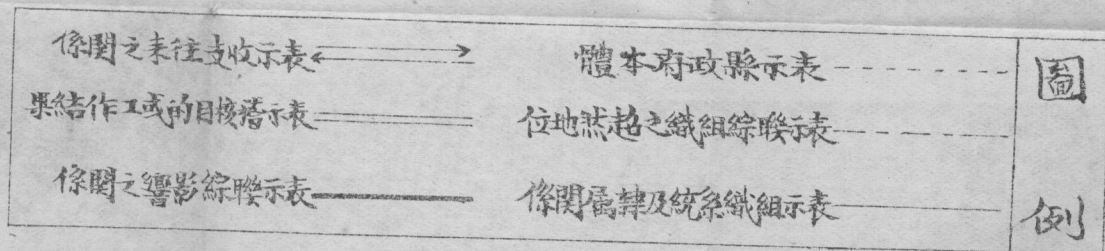
聯綜組織構成圖

科外，並增設會計稽核人員辦公處，置會計主任稽核主任各一人。此項人員在主計處審計部未實行派委以前，暫由省政府就甄審合格人員中選派，秉承省政府分掌關於預算，簿記，統計，決算，審計，稽察及其他財務監督事務。但在行政系統上，仍須受縣長之指揮，並在縣政府集合辦公，以期便利。

(二) 採用聯綜組織辦法
(1) 聯綜組織構成圖



縣地方財務行政及財務監督



(2) 說明 縣政府執行各種政策及政務，無不與經濟行爲發生關係。故本文於縣政府之行爲分爲「行政管理」，「現金出納」，及「財務監督」三部份。其與現金出納有關者，厥爲「收入命令」，「支付命令」，「收支計算」，「收支決算」，「登記簿冊」，「編製報表」及「編製決算」。依照聯綜組織辦法，現金出納，應由經理金庫銀行負責辦理，縣政府並不直接經營現金出納。至收入命令及支付命令，則應由主辦財務行政事務之財政科長簽發，並由主辦財務監督事務之省派稽核主任審核會簽（但省款部份除外），其收支計算及收支決算亦同。又主辦財務監督事務之省派稽核主任，並得隨時調查「收支原因」，監視「收支結果」。他如編製預算，登記簿冊，編製統計，編製報表及編製決算，則應由主辦財務監督事務之省派會計主任執掌。而會計主任所憑以登賬之各種傳票（收入傳票，支出傳票，轉賬傳票），又非經稽核主任

審核蓋章不可。傳票既經嚴密稽核，則從而產生之原始賬，總賬，分戶賬，以及正表附表，自必絕對正確。準是，縱的組織既如軍旅之嚴密整齊，而橫的組織，又復分工合作，相輔而行。理想的聯綜組織，其精神即盡於此。

五 財務行政之管理及其監督方法

關於前述各種財政事務，除審計及稽察事務外，其餘各種事務，就其發生先後程序言之，應以預算為先，次為收入，再次為支出，復次為存放，簿記，統計，決算。蓋自預算決定後，即須實行收入與支出，而後存放之，登記之，統計之，決算之，更由統計決算分析比較之結果，以定下年度預算編製之標準。茲為敘述便利起見，依次說明各種財務行政事務之管理及其監督方法如次：

(一) 預算 預算對於縣政建設，關係綦切，顧目前各縣之預算，因

專款林立，收支紊亂，大都支離破碎，殘缺不全，不特全縣整個事業計劃，無從統籌，即財政上收支盈絀，亦無法調劑。今後確立預算，亟應實行統籌統支，原則上取銷專款制度，所有全縣事業經費，悉就本縣收入實況，斟酌事業輕重緩急，通盤籌劃，按比分配，酌盈劑絀，不偏不倚，根據量入爲出滿收滿支之原則，編製全縣完整合理之預算。至關於預算編製程序，應先由縣長決定施政方針呈經省政府核定後，再參酌全縣收入情形，核定各項事業經費總數，交由各機關分頭編製預算，送請各主管科及主辦財務監督事務之省派稽核主任分別詳加審核，逐款鉤稽，並極力防止浮濫，避免虛收。審查完畢，則交由主辦財務監督事務之省派會計主任從事彙編，並提付縣政會議審議通過，呈省核定，然後由主辦財務行政事務之財政科科長負責執行。

(二) 收入行政 收入行政爲財務行政中最重要之一部份，故其行政

程序，貴在能互相稽核及統馭，務使任何一方均無發生弊端之可能。財政科既為職掌財務行政之機關，則一切收入事項，如收入命令（即田賦之冊照及捐稅之稅票等）之簽發，自應由財政科統一管理，但須送經省派稽核主任審核會簽，然後發交徵收機關徵收稅款。至徵收手續，關係亦至重要，自須絕對嚴密，以防流弊。茲以蘭谿田賦徵收行政為例，藉以說明徵收行政之實況。

（1）按畝徵捐 田賦按照土地之畝分，訂定科則，計算糧款，乃歷來陳法。惟因計算方法，係用舊有銀米，而非國幣銀元，以致業戶縱或知其田地山塘之畝分，而田地山塘每畝之稅率如何，則屬茫然。日久甚至有賣買土地不載畝分，僅列銀米糧額者，根不跟土，此其一因。本省曾於民國二十年頒行各縣田賦廢除銀米改用銀元為本位辦法大綱及籌辦程序，蘭邑以土地畝分無從查悉，未能遵辦，仍就各戶原有應徵銀米

數額，照正稅稅率銀以一元八角米以三元三角折合銀元爲編造冊串之根據，帶徵省縣各項附稅及徵收費，則又以正稅銀元爲標準，分別計算，名目紛繁，折合非易。今者清查土地既告成功，而土地畝分亦已查明，特按畝徵捐，將原有銀米虛位廢除，改用銀元，以符功令。

(2) 合併稅目 蘭谿田賦，省稅有正稅，建設特捐，建設附捐，縣稅有特捐，教育附捐，自治附捐，治蟲經費，縣建設經費，新增教育附捐，徵收公費，田畝捐等名目，政府既苦計算之煩，人民亦有苛細之感。奉頒施政綱要，關於田賦，雖有一將各種縣附稅，一律歸併，改稱縣稅一之規定，但各項稅目，各有其歷史，稅率用途又不一致，如不問省正附稅，悉予歸併，則一般民衆對於糧款內容，不免發生疑問，故仍於通知單背面將省正稅，建設特捐，建設附捐，縣稅，田畝捐等，逐一載明，俾便業主計算糧款有所準據。而於田賦執照，則僅列畝分糧款

總數，以期簡明。將來如某種附稅停止徵收，即於總數中按成減徵，尤易引起人民負擔減輕之感覺；但爲省府易於統計起見，報解之際，仍分別就原稅稅率佔總稅額之百分數計算，藉維原狀。

(3) 按坵製串 蘭谿土地清查既經完成，在田賦徵收方面所用之徵冊，則由縣政府根據坵地歸戶冊自行編造。此種徵冊係以戶領坵，於一戶之下，分坵列舉，計其稅額。糧串則按坵編製，但恐串數加多，愛將紙幅縮小。茲略述按坵製串之用意如左：

(甲) 校正地糧 上次編造坵地歸戶冊及頒發土地管業證時，雖經政府嚴密調查，人民提出執業證據，逐一核對，然錯誤遺漏，仍恐不免。按坵製串，則可藉此校正地糧，即在浮領管業證者，因負擔加重，自必請求削減；反之，在短領管業證者，則恐產權喪失，自可請求添補

(乙)就地問糧。關邑土地，向分民田客田，民田即業主（俗稱大皮），客田即永佃權（俗稱小皮），客田所得利益，常較民田為多。比年頻遭災歉，兼受二五減租之影響，民田所有人常有所藉口，抗不完糧。又關縣遠居他鄉之業主頗多，對於應完糧賦，往往任意延欠，如實行按坵製串，則於業主滯納經過一定期間後，即可責成佃戶負責代完，而以所領執照，向業戶抵完租穀。徵收田賦不僅問及業主，且將問及佃戶，就地問糧之目的，於此完成。

(4)取銷經徵人。關邑土地未經清查以前，關於土地移轉，向由經徵人推糧過戶，記入糧冊（即糧底）。逐年所用徵冊糧串，即由經徵人依其糧底分別編造，其徵收田賦，亦由經徵人先向徵收處裁出串票，再向糧戶收取糧款，隨時掣串，按卯繳款，縣府則按其收數給以工費，以此弊端百出，莫可究詰。今者政府既編有坵地歸戶冊，則業主之姓名

住址，土地之畝分坐落，均可按圖索驥，隨時查催。爰將舊有經徵人一律取銷，另行擬訂嚴密合理之組織，以資代替。

(5) 劃分職權 蘭谿土地推收處既經成立，關於土地推收與田賦經徵，已行分開，固無問題。而徵册糧串，又係由政府組織臨時機關，從事編造，發交徵收處應用，即册串編造與糧賦徵收，亦已絕對分立，不相混淆。至徵收處內部，則係依照田賦徵收處組織章程，計分徵糧管串兩股，掌册收款，屬於徵糧股，管串記賬，屬於管串股。更分別都圖，委派催徵員，按戶催徵，依其徵起成數，給予津貼。以是管串之與徵糧，收款之與記賬，催徵之與經徵，均一一分立，各設專人，互相牽制。

(6) 設立分處 蘭谿全縣原有經徵人計七十六名，分管一百五十九圖，掣串徵收，由來已久，業主完糧，自不必親自到櫃。今者既將經