

民國
珍
稀
期
刊

政 衡

第 2 冊

全國圖書館文獻縮微複製中心

政 論

第 一 卷 第 六 期 合 刊

憲法草案關於財政及財政監督規定之管見

中國財政政策論

中國田賦征收制度概觀

整理江寧田賦之始末

沛縣田賦改革方案

契稅之公平化與簡單化

雍家源

黃 豪

蔡如海

劉支藩

周福元

蕭屏如

財 政 問 題 專 輯

改革地方財政

議

智 白

改革地方征收機關議

改革縣財政監理制度議

土地陳報芻議

過渡時期財政改革議

改革田賦征收制度及農村金融議

改革契稅議

松 林 夜 話

(文藝)

Y. S.

民 國 二 十 三 年 八 月 十 五 日 出 版

本刊第一卷第三期要目

上海公共租界工部局越界築路問題之研究.....	朱建民
新疆變亂之地理觀與歷史觀.....	錢安毅
蘇俄與各國外交關係之史的探討.....	張遠謀
農村現狀之分析.....	徐志明
安徽人民之田賦負擔.....	姜啓炎
行爲論.....	葛延林
新疆民族風俗雜談.....	王耀康
楊母龍太夫人六十壽序.....	黃淬伯

本刊第一卷第五期要目

中國中央銀行與各國中央銀行之比較.....	陳中沐
讀憲草抒見.....	汪緯然
省政府改制之商榷.....	李超英
警察行政之病態及其診治之先決問題.....	高紫星
西藏問題之檢討.....	楊生彬
清理蘇省各縣交代芻議.....	孫桓三
「政教合一」「校社合一」的理論與實際.....	朱宗海
俘虜.....	儲玉坤
我的幼年.....	蒯 璐

本刊第一卷第四期要目

歷次憲法關於外交權之規定.....	朱建民
司法行政部之隸屬問題.....	張遠謀
歐美各國外交部之組織觀.....	周子亞
美國白銀政策與中國.....	張若阮
上海租界對上海市政之影響.....	高紫星
辦理蘇省農業倉庫之回憶.....	高成書
鹽務掌故錄.....	景學鐸
商務最近出版兩本政府會計(書評).....	蔡如海
憲法草稿初稿(專載).....	

本刊第一卷第六期要目

現階段的中國勞工問題.....	晏忠承
農村建設中心論.....	黃 石
復興農村之基本原則.....	許華振
移民墾邊問題之研究.....	心 痕
新頒中學規程評議.....	高煥陞
孔子政治思想概觀.....	閻伯倫
各國國家總動員計劃鳥瞰.....	沈鍾璽
漢德森對世界和平的呼籲.....	朱家珍
難免的戰爭(書評).....	真 之
生命的路線.....	儲玉坤

本刊第一卷第一期要目

行爲論.....	葛延林
江蘇田賦整理問題.....	劉文藩
一年來國際局勢之演變.....	劉建安
外交部之法律地位及其組織觀.....	周子亞
所謂委任統治制度.....	李 琴
經濟組織的統制及其構造.....	彭慶舜
經濟國家主義與日本貿易.....	沈鍾靈
刑法修正案初稿總則篇論評.....	張逸齡
工作死亡與疾病.....	汪榮章

本刊第一卷第二期要目

國防問題與經濟政策.....	劉振東
行爲論.....	葛延林
上海公共租界工部局越界築路問題之研究.....	朱建民
教訓合一制之基本原理.....	劉鏡洲
救濟農村經濟芻議.....	馬國恩
統制經濟與東北失地.....	儲玉坤
德人論德國脫退國聯與軍縮會議.....	馬兆奎
生命底磨難(文藝).....	一 章

漢口商業月刊

第一卷第六期要目

A 論文

- (1) 漢口之木炭代油爐廠..... 駁 之
- (2) 湖北大冶象鼻山鐵礦概況..... 覃 莘
- (3) 湖北省經濟概況(四續)..... 鮑幼申編
- (4) 我國金融病態的考察..... 陳明遠
- (5) 最近世界經濟爭奪戰之新陣容(續完)..... 鄒宋伊

- (6) 各國國外商業政策之史的演進及其保護政策之鳥瞰..... 兆 元
- (7) 關於中西簿記結算表的研究..... 朱 嘉

B 專載

外人在華之投資 C. F. Perner 譯
潘 源 來

訂價每册二角五分
國內各大書店均有代售



政論月刊

第一卷 第七八期合刊
民國二十三年八月十五日

財政問題專輯

憲法草案關於財政及財政監督規定之管見

雍家源(1)

中國財政政策論

黃豪(15)

過去財政措施之民生的考察
經濟建設之財政規劃
財政政策之根本改造

中國田賦徵收制度概觀

蔡如海(110)

整理江寧田賦之始末

劉支藩(118)

緒言

過去一瞥

改革步驟

改革辦法



今後改制之途徑
尾語

沛縣田賦改革方案

周福元(180)

契稅之公平化與簡單化

蕭屏如(183)

改革地方財政芻議

智白(188)

改革地方徵收機關議

改革縣財政監理制度議

土地陳報芻議

過渡時期財政改革議

改革田賦徵收制度及農村金融議

改革契稅議

松林夜話(文藝)

Y.

S.

(198)

鋤聲月刊第一卷第二期要目

二十三年六月一日出版

鄉村問題研究

爲談農民習性缺點者進一解（金海觀）
 鄉村建設底路線（王衍康）
 從學生家庭背景談到鄉村師範生的訓練問題（李守初）
 中國鄉村教育之出路（程振華）
 民出歌謠的價值和兩浙民歌舉例（陳勉村）
 談談鄉村民衆教育問題（周夢教）

鄉村工作報告

插秧（李福恩）
 湘安小學舉行土布展覽會報告（何顯彪）
 西汪東汪段築路經過（毛守誠）
 小先生（葉芳）
 碰釘子（張萬國）
 自編民衆夜校補充教材一束（徐國樑）

科學常識

自製自然科教具圖說（光學之部，待續。）（尹日昌）
 下湘湖蠶業調查（插畫四幅）（洪以鎔）

鄉村社會調查

壓湖山千畝之內（待續）（趙復旦）
 湖三部曲（汪贊源）
 湘湖生活漫畫六幅（張惠連）
 養鰱一日記（徐榮慶）

農村園地

日記一頁（徐福昌）
 寫字成績（徐福昌）
 （單金發）
 （樓云標）
 湘湖消息（編者）
 時事日誌（楊恩培輯）

出版地 浙江省立湘湖鄉村師範學校出版
 總發行所 浙江省立湘湖鄉村師範學校鋤聲月刊社
 價目 每期大洋一角
 經售處 上海作者書社 杭州商務印書館 世界書局 開明書店 現代書局 西湖小說林 杭州古今圖書店 中法書店 六藝書局 維新書店 樂石齋 集益合作書局

新 青 海 第二卷第七期要目

服巴巴望民衆受痛苦？
 青海當局在國難時期應警惕警惕的幾點
 智能測驗學級分組編制法的研究
 發展蒙藏教育的真正途徑是什麼？
 由發展畜產事業走向建設西北之路
 牛疫免疫預防液之改進
 江浙實業教育參觀記
 青海水利調查
 青海之新聞事業
 送別的話
 亡國之音
 悼漢三
 爲李君新民送別偶成
 一月來之青海

王發科
 王之英
 張元彬
 景溫譯
 劉宗基

郭惠天
 鍾麟
 連三

編者

總發行所 新青海社
 社址 南京和平門外曉莊
 定價 大洋一角
 代售處 南京 正中書局 現代書局 大中書局
 上海 光華書局
 濟南 北平震東印書館山東分館
 武昌 中興書局
 漢口 漢口書店



憲法草案關於財政及財政監督規定

之管見

雍家源

(一) 引言

立法院制憲工作，自去年以迄今茲，已歷年餘。其間經該院公開發表成立委以私人名義發表之憲章，計有以下五種。

- 一、吳委員經熊擬中華民國憲法草案初稿
- 二、張委員知本擬中華民國憲法草案稿
- 三、陳委員長衛擬中華民國憲法草案稿
- 四、二十三年三月一日立法院公開發表中華民國憲法草案
- 五、二十三年七月十日立法院公開發表中華民國憲法草案

以上五項憲章中，關於監督財政條文之規定，就形式而論，或有專章之設，或則付諸闕如，即所規定之條文，繁簡亦極有不同。就實質而論，則其差別更多。茲先列舉新項條文於後，然後加以討論。

(二) 五項憲章中所規定監督財政之條文

1. 關於預算會計審計及決算之規定

監督財政之工具，在事前爲預算，在事中爲會計審計，在事後爲決算，（在較進步之會計制度中，常以會計簿籍所登記結果，并經過審計之後，即可視爲決算報告，不必另立決算系統。）已成爲財政學上不易之至理。惟在實施方面，關於以上各項事權，究由何種機關辦理，則以政

制之不同，即應加以斟酌矣。

a 吳擬憲法草案稿

第一百六十一條 各級政府之歲出歲入，均應編造預算。

其預算在中央須經立法院之通過，在地方須經參議會之通過，才得執行之。其執行，應具備簿據。執行之結果，應編造決算。由監察機關審查，分別審定其責任，並公告之。

各級政府之總預算及總決算，均每一會計年度辦理一次。

各級政府預算會計決算之範圍及程序，以法律定之。

b 張擬憲法草案稿

第一百三十四條 國家歲出歲入，每年由大總統編成預算案，於上屆會計年度終之前一月，提出於立法院。

第一百四十條 每年度終結，由大總統於次年度開始，提出決算案於監察院，經審計委員會審定後，交國民大會複決之。

c 陳擬憲法草案稿

第九十六條 中央與各級政府之歲入歲出，均應每一會計

年度，編造總預算及總決算一次。其編造之範圍及程序，以法律定之。各級政府公有營業預算及決算之編造，得以單行法律規定之。但其淨盈虧，仍應依法編入總預算及總決算。

d 立法院第一次憲法草案

第六十五條 中央與地方之歲入歲出，均應每一會計年度編造總預算及總決算一次。其編造之範圍及程序，以法律定之。中央與地方政府公有營業預算及決算之編造，得以單行法定之。但其淨盈虧，仍應依法編入總預算及總決算。

e 立法院第二次憲法草案

第一百六十七條 各級政府及自治團體之歲入歲出，均應每一會計年度編造總預算及總決算一次。其編造之範圍及程序，以法律定之。各級政府及自治團體公有營業預算及決算之編造，得以單行法規定之。但其淨盈虧，仍應依法編入總預算及總決算。各級政府對於長期之建設計劃，得依法設定繼續經費。但其預算仍應按年編入總預算。各級政府及自治團體之總預算

，非經法定程序，不得成立。

五權憲法之中央政制，分行政立法司法考試監察五種機關。其中立法監察委員出於民選。代表人民成分居多。憲法重在規定人民與政府間之權利義務。故對於立法及監察機關之監督行政，應有比較具體之規定。行政首領之提出預算，（在總統制國家爲總統在責任內閣制國家爲總理）與民意機關之決定預算，世界各國新舊憲法中，均有明文規定。故以上五項憲草中，亦沿此例。

a 吳擬憲法草案稿

第八十五條 立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及其他關於國際重要事項之權。

第九十九條 左列事項應經行政院會議議決。

一至二、略。

三、行政院所屬之概算案，擬定預算案，及行政預算案
b 張擬憲法草案稿

第六十一條 國民大會閉會期內，國民大會之權力，屬於國民大會執行委員會。但左列事項，爲國民大會之特

權。

一、略。

二、複決預算及決算。

第七十七條 左列事項應提交行政會議。

一、提出於立法院之預算案及法律案。

第八十一條 立法院，除憲法另有規定外，有議決左列事項之權。

一、預算案。

c 陳擬憲法草案稿

第八十三條 國民大會之職權如左。

一至四、略。

五、複決預算及決算。

第一百三十六條 立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及其他重要國際事項之權。

第一百五十四條 左列事項應經行政院會議議決。

一、略。

二、提出於立法院之預算案。

d 立法院第一次憲法草案

第九十條 左列事項應經行政會議議決。

一、提出於立法院之法律案，預算案，大赦案。

第九十五條 立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及其他關於重要國際事項之權。

o 立法院第二次憲法草案

第三十二條 國民大會之職權如左，

一至二、略。

三、複決預算案，宣戰案，媾和案，法律案，條約案，戒嚴案，大赦案。複決權之行使，以決定可否為限。

第三十八條 國民大會委員會之職權如左，

一至二、略。

三、代表國民大會複決立法院所通過之預算案，宣戰案，媾和案，條約案，戒嚴案，大赦案。

第六十八條 左列事項應經行政會議議決。

一、提出於立法院之法律案，預算案。

第七十一條 立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大

赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及其他關於重要國際事項之權。

地方政府現分省市及縣市兩級。除行政機關外，各有參議會及議會之設。參議員及議員為民選之代表，故凡中央政府立法院之決定預算權，及監察院之決定決算權，悉應以畀之。

a 吳擬憲法草案稿

第一百三十六條 省參議院之職權如左。

一、議決省預算決算及募債事項。

第一百四十二條 縣參議會之職權如左，

一、議決縣預算決算及募債事項。

第一百五十條 市參議會之職權如左。

一、議決市預算決算及募債事項。

b 張擬憲法草案稿

無規定。

c 陳擬憲法草案稿

第二百〇四條 省民大會之職權如左，

一至三、略。

四、複決省預算及決算。

第二百十三條 省參議會之職權如左，

一、議決省預算決算及募債事項。

第二百二十四條 縣參議會之職權如左，

一、議決縣預算決算及募債事項。

第二百三十六條 市參議會之職權如左，

一、議決市預算決算及募債事項。

d 立法院第一次憲法草案

第一百三十三條 省參議會職權如左，

一、略。

二、審議省預算事項。

第一百四十四條 縣議會職權如左，

一、略。

二、議決縣預算決算事項。

第一百五十二條 市議會之召集，及其職權，準用關於縣

議會之規定。

c 立法院第二次憲法草案

第一百二十二條 省參議會職權如左，

一、審議省長提出之預算事項。

第一百三十條 縣議會職權如左，

一、議決縣預算及審核縣決算事項。

第一百三十九條 市議會之組織，市議員之選舉或罷免，

市政府之組織，或市長之選舉或罷免，另以法律定

之。

中央政府收支審查與決定決算之權，在三權憲法下，

亦屬於立法機關。在五權制度下，監察院既另為機關，而

同屬於民選代表，故其職權似應屬於監察院矣。

a 吳擬憲法草案稿

第一百一十九條 監察院設審計部，掌理執行預算，及其

他財務事項之前事後審計及稽察事務。

b 張擬憲法草案稿

第一百十七條 審計委員監督預算執行，審定決算，并核

准收入命令及支付命令。中央所屬各機關計算，審計

委員亦審定之。

第一百十八條 審計委員獨立審計，無論何人，不得干

涉。

第一百四十一條 審計委員發現決算與預算不符，或其他不法情事時，除證明大總統有犯罪行為外，應由行政院院長負責。

○陳擬憲法草案稿

第一百九十二條 審計委員掌理左列事項，

- 一、監督政府所屬全國各機關預算之執行。
- 二、核定政府所屬全國各機關之收入命令及支付命令
- 三、審核政府所屬全國各機關財政上之不法或不忠於職務之行爲。

第一百九十三條 審計委員對於事前審計事後審計及稽察事務，得分組辦理。

第一百九十四條 監察院得於各省市設置計處，分別執行事前審計事後審計及稽察事務。在不能依行政區域劃分之中央及地方各機關，得設審計辦事處，分別執行職務。

d 立法院第一次憲法草案

第一百二十三條 監察院設審計委員會，掌理審計及稽察

事務。

○立法院第二次憲法草案

第一百十一條 監察院設審計委員會，掌理審計及稽察事務。

2. 關於財務行政聯綜組織之規定

財務行政之聯立綜合組織，爲近世各國改進公共機關行政組織之最新穎方法。中國國民黨第四屆一中全會，改革財政制度方案中，即係採用此項組織爲骨幹。現時中央政府，有主計處之設立，係爲執行全國各機關歲計會計及統計事務之系統。又有中央銀行國庫局之設立，係爲執行全國各機關現金出納及保管事務之系統。又有審計部之設立，係爲執行全國各機關事前審計事後審計及稽察事務之系統。以上三個系統與財政部俱處於聯立地位。並利用此種地位，以收相互牽制之功效。將來由訓政躋於憲政，更應充分採取此項制度，以促進財務行政日上軌道。故以上五項憲草中，即有四項（張擬憲草稿除外），有出納主計審計應各別維持其獨立之規定。足徵此項制度之重要矣。

a 吳擬憲法草案稿

第六十六條 國民政府編製預算決算，統一會計統計。

第一百六十六條 凡政府機關之財務行政，均應用聯立綜合之組織。其辦理預算決算會計統計之人員，應由超然之主計機關，掌其任免遷調並監督指導其事務。其辦理現金出納之人員，應由統一之出納機關，掌其任免遷調並監督指導其事務。其辦理審計稽察之人員，應由獨立行使監察權之審計機關，掌其任免遷調並監督指導其事務。

b 張擬憲法草案稿

無規定。

c 陳擬憲法草案稿

第九十七條 凡政府機關之財務行政及財政監督，均應維持其各別獨立之精神，以收互相鈎稽之實效。其詳細制度，分別以法律定之。

第一百十二條 國民政府編製預算決算，統一會計統計。

d 立法院第一次憲法草案

第六十六條 凡政府機關之財務組織，其出納主計審計各

部份，應各別維持其獨立。

o 立法院第二次憲法草案

第一百七十一條 凡政府機關之財務組織，其出納主計及審計各部份，應各別維持其獨立。其詳以法律定之。

3. 關於財政公開之規定

財政公開如公布預算決算，及任人民納費檢閱政府帳冊等項，近年美國各邦憲法中，往往有此規定。在財政紊亂之中國，憲法中如有此項規定，似屬對症發藥。吳陳兩氏憲草初稿，即有見及此。惟其中任人民納費檢閱政府帳冊一項，經立法院審查後刪去，頗足惋惜云。

a 吳擬憲法草案稿

第一百六十七條 凡有中華民國國籍之人民，對於該管各級政府之財政簿據，得依法納費請求閱覽。除關係軍事秘密或外交秘密外，各級政府機關，不得拒絕之。

b 張擬憲法草案稿

第一百四十二條 預算案經複決後，由立法院公布。決算案經複決後，由監察院公布之。

○ 陳擬憲法草案稿

第九十八條 中央政府之財政收支，除關係軍事秘密或外交秘密一部份外，對於人民應完全公開。除按期編造財政收支報告，送各級政府之立法及監察機關審核外，人民亦得依法納費請求閱覽財政收支簿據。

d 立法院第一次憲法草案

第一百二十五條 審計委員會之決算報告，應經監察院全院監察委員之審查公布之。

e 立法院第二次憲法草案

第一百十三條 審計委員會之決算報告，經監察院院會審查後，依法律公布之。

4. 立法院第二次憲法草案所規定監督

財政條文之表解

以上三節，已將五項憲草中所規定監督財政條文，盡行錄出。茲為討論便利起見，將最後一次憲草，即立法院第二次憲法草案，關於上項規定條文，為之列表於左，以醒眉目。并即用為討論之基礎焉。

府	財政		中	省	縣	市
	提出預算案	議決預算案				
行政院	案	案	中央行政 院立法院	省長省參議會	縣議會	市議會及市政府之組織另以法律定之
財政部	案	案	1. 國民大會 2. 國民大會 委員會(代表國民大會)			
審計系統	出納主計	複決預算案 審查決算	審計委員		縣議會	
各別維持獨立						

(三) 對於憲草上所規定監督財政條文之

研究

1. 對於憲草上採用預決算制度之研究
用預算以監督財政，至足為行政上之善制。已見前述。但在事先有預算，在事後又必有決算，如此方能相輔而行，完成監督財政之重任。若祇行其一，則成為跛形狀態

矣。今觀立法院憲草上第一百六十七條，對於斯項規定，頗能提綱挈領，爲之臚列。茲分析該條文內容，得如下之五項涵義：

a 編造總預算及總決算之機關及期限 各級政府及自治團體之歲入歲出，均應每一會計年度，編造總預算及總決算一次。

b 預算決算之種類 第一，總預算及總決算。第二，公有營業預算及決算。

c 兩種預算決算間之聯絡 以公有營業之淨盈虧編入總預算及總決算。

d 繼續經費之設定 各級政府對於長期建設計劃得依法律設立繼續經費。但其預算仍應按年編入總預算。

e 對於完成編製預算手續之規定 各級政府及自治團體之總預算，非經法定程序，不得成立。

夫預算本爲國家之要政，一經立法或民意機關議決，由政府公布，即與法律有同等之效力。各級政府及自治團體，如能確立預算，則一切措施，必有所遵守。而監督財政，亦復有所標準。其利至溥。試觀歐美日本諸國，政治

比較上軌道者，則必有完備預算及決算。反是，諸政治紊亂國家，必無一切實有效之預算。預算之不備，又遑論有事後之決算乎。故所謂預算及決算，又可引爲判斷一國政治是否上軌道之象徵。吾國自辦理預算以來，就普通會計而言，從未在年度開始以前公布各部切實施行之預算。至於決算，則向未編製。再就營業會計而論，則營業預算與決算向未與總預算決算求其相互間聯絡。竊嘗推究斯項廢敗原因，常不外政府無切實推行斯項制度決心，與一部份官吏無切實奉行斯項制度之毅力與材能兩項。蓋中央政府權力不能統一全國，其所編製之預算及決算，祇能限於局部，固不待論。即在中央權力之下，從未聞政府因編製預算決算事項，罷一官免一吏者。斯關於上項制度推行之困難可知矣。又編製預算決算之人員，亦須具備相當學識與經驗，方能稱職。斷非濫竽之徒之所能爲。故政府各機關官吏，輒以缺少專門材能，而減低其推行之毅力。日後欲望預算制度之完成，第一需要中央政府有集中之權力，並具推行之決心。第二需要政府官吏與人民，具備憲政時期公民之常識，知預算制度，爲憲政之常軌，努力爲之奉行。