

部定大學用書

中國現行主計制度

衛挺生 著
楊承厚

國立編譯館出版
商務印書館印行



数据加载失败，请稍后重试！



数据加载失败，请稍后重试！

憶起生序

在我十幾年的立法工作中，我在財政制度上的小小貢獻，是四種制度的確立：即財政收支系統制度與審計制度的改造，及主計制度與公庫制度的草創。自第一次至第三次全國財政會議，我三次的提案均被採用為財政收支系統修改的藍本。而「財政收支系統法」，也就是根據我所提的草案剪裁而成。產生公庫制度的「公庫法」，產生主計制度的各組織法及「預算法」「決算法」「會計法」「統計法」，產生審計制度的各組織法，都是由我設計起草，負責徵集各方面的意見與多人斟酌損益，採入法律的條文，而後提案於本院財政委員會，經立法程序而成為法律的。而且籠罩全部財政制度改革的最高原則，——第四屆一中全會通過的「改善財政制度方案」——也是出於我的起草。

我在民國十七八年時的願望，原本是想盡十年之力完成了財政制度的改革，再盡三五年之力著書立說發揮新制度的理論。然而一個人的力量有限，且受了人事的牽掣，竟不能如願以償！於是不得不假借朋友的力量以完成原來的計劃。所以「審計法」就是參加原來計劃的朋友在審計部自動草成的。

關於各種制度的說明，亦僅有我在各不相同的場合所作片段的報告，與我在各雜誌上所作的文章。因為主計制度最為人所不了解，所以這個題目的文章亦特多。歷年來我在幾處大學及若干訓練班中曾作有系統的講解。聽受者前後亦有數千人之多。他們因此產生了不少文章與討論。但是我的講稿，始終無暇整理成書發表出來。我在中央政治學校計政學院講課的時候，曾一度囑當日的學生張國藩等以主計制度等題目，就我所授的材料整理出書。後來也僅見他們發表了幾篇文章，而其書終未成。

十餘年來在新制度下從公者日多。雖昔日聽講的學生，與共同切磋的朋友，前後發表了不少關於新制度內容有價值的文章。而有系統的著書，仍極需要。去年春我決定著書，已成數篇。以後又因人事牽掣，舟車往

來跋涉無寧日。遂又中輟，嗣見昔日的學生劉盛榮君著成很好的一部「政府會計」，許祖烈君著成很好的一部「中國現行審計制度」，我慫恿他們趕快出版。又看見楊承厚君著成很好一部「中國現行公庫制度」，我除了爲他作了一篇很有鼓勵性的序文以外，並慫恿他繼續寫一部「中國現行主計制度」，以完成四種新制度的說明解釋與檢討。我把十年以來我所有的文稿與我在幾個學校的講稿及其他有關文件全部交與楊君研究整理。在我這些稿中。有經我十餘年來研究思慮而產生的一個新制度的理論體系。楊君也自己搜集了不少的補充材料。他果然能够如我所期望，在幾一年中，以每日辦事餘暇的時間，完成了這個重大的任務，寫成了這部新書的初稿。他的文筆流暢，分析精詳，權衡恰當，布局周密，確成一部合於大學用書及從事計政人員需要的好書。書稿經我看過並且作過多處的小小修正。現承楊君邀我以共同名義出書。我在這本書中也確實有相當的貢獻——也許還算是重要貢獻。而本書得以完成，却全賴楊君的努力。

中華民國三十一年五月三十日衛挺生序於巴縣獨石橋立法院

楊顯序

在「現行所得稅改進論」和「中國現行公庫制度」相繼出版（前者係三十年二月由獨立出版社印行，後者係三十年六月由正中書局印行）之後，現在我又以興奮和慚愧的心情，呈獻出這本二十五萬字的書稿——「中國現行主計制度」。二三年來，自己參加經濟和財政的研究工作，雖然不時提供一些報告和發表幾篇論文，但是談到解決問題和研究學術，卻沒有絲毫的貢獻和成就；因此對這幾本書稿的出版，自然遏止不住「略勝於無」的興奮。然而仔細回想一下，這幾本書稿的內容都非常淺薄，遺笑大方之處在所難免，依次使它們在讀者面前獻醜，實在免不了「敝帚自珍」的慚愧。不過就目前國內的環境來觀察，這幾本書還都切合時代的需要，出版之後，也許可以供給讀書界的閱讀和行政當局的參考；因此纔不揣簡陋，而以興奮和慚愧的心情使他們依次出版。

關於這本主計制度的寫作，我很榮幸能夠得到吾師衛臻甫（挺生）先生的鼓勵和幫忙——假如沒有他給我鼓勵，我根本沒有寫這本書的動機；假如沒有他給我幫忙，我根本找不到這樣多的資料。記得是在民國三十年四月，當正中書局決定印行我那本解釋現行公庫制度那本書之後，衛先生在幾次和我談話的時候，他總以財政制度設計人的熱情和期望，鼓勵我寫一本解釋現行主計制度的書。他本想從立法者的觀點，自己寫這樣一本書，但是立法教育行政各方面需要他賢勞的地方太多，一直也抽不出時間來；我當時因為要專心讀一點書，所以也不敢應允下來。同年六月，我的服務機關在渝被炸，自己決定下鄉工作，衛先生又把寫書的舊事重提，並允幫忙借我資料；於是我就決定開始寫這本書。當時適在第一次全國主計會議之後，衛先生乃將他出席大會所得的重要資料，和他在中央政治學校和復旦學以及軍需學校計政訓練班等處授課四五種的筆記和講義一併借給我。他的目的完全是在恢宏學術和宣揚制度，此種「成功不必自我」的慷慨襟懷和「大公無私」的學者風

度，實在使我感激和欽敬不置。

這本書從開始撰寫（三十年六月）到初稿完成（三十一年三月）費時十月，初稿的審查修改和補充材料，費時又逾二月；總合起來，這本書整整費了一年的時光。在這一年當中，有五六個月的時間，我每天是在蚊蟲的襲擊下面掙扎；加以時而是一百支光耀眼的電燈，時而是昏暗朦朧的柴油燈，目力非常良好的我，却害起結合膜炎的眼疾了。同時因為夜以繼日的伏案作書，過度勞動的結果，胃部消化不良，胸部有時微痛，素以健康自負的我，也不免跑了十幾次的中央醫院，直到最近纔完全恢復了昔日的頑健。這本書雖然是渺不足道，但是由於我的才力棉薄，它的出生却經過了一段艱苦的和奮鬥的過程。

關於這本書的內容，我不想說什麼話，讓它的本身去說明吧。不過我寫這本書的時候，抱着三點希望，不妨約略說一下：（1）因為我國出版事業不發達，一本書從寫作到發行，其過程非常的悠長，而當前我國各種制度又在不斷的試驗和更張之中，因此坊間所售有關現行制度諸書，大都追趕不上現行制度的內容（政府會計一類的書尤為顯著）；我雖然沒有法子縮短這個出版的過程，但是我在寫這本書的時候，却儘量使它接近制度的現況；本書的一再修改和易稿，主要的都是爲了補充新材料——我更希望在這本書出版之後，我仍能隨時加以補充和修正。（2）一般大學教科書的通病，就是著書人不了解讀書人的興趣和程度，往往詳其所當略而略其所當詳，結果所屈，著書人雖然費了很多的力量，而讀書的人仍有如嚼吞棗的苦惱。我從大學畢業沒有多久，我瞭解大學生的情形更爲深切，我寫這本書的時候，儘量用我作大學生的經驗來顧及大學生的興趣和程度。也許這本書寫得太通俗和太淺就一點，但是我希望對於大學中的教者和學者，多少能有一些貢獻。（3）我國現行的主計制度，是我國自創的聯綜組織財政制度中的一環，自有其特殊性存在，並非外國的理論和制度所能完全概括；如果著書人對於其中特殊費解之處，不能用簡明的文字，作細密的陳述和分析，則不但讀書的人未必全部了解，就是教書的人有時也不免難倒（據我所知，很有一外國回來的會計學博士不能解釋預算法上的機關單位的分級）。本書對於主計制度費解之處，不憚繁瑣的儘量解說。以上三點，是我寫這本書的目標和希

望。我知道我的知識和經驗，都未必與這種目標和希望相稱。但「雖不能至，心嚮往之」。我的年紀還輕，目前的工作不過是一個開始，我願意在不斷的學習中寫作，也願意在不斷的寫作中學習；現在我誠摯的舉起雙手，來接受全國學者專家和一般讀者的指導和批評——我希望在大家指導和自己努力的前提下，逐漸的能夠實現這淺淺的目標和希望。

本書初稿完成之後，復承衛先生費月餘時間詳為校訂，錯誤的減少和新材料的增入，都靠着他的指示。再進一步說，我寫這本書的動機是他啓發的，我寫這本書的大部材料是他供給的；這本書所敘述的對象是他苦心設計的，這本書所根據的重要理論是他所倡導的——他對於制度的本身，其貢獻如彼（參看本書之衛序）；他對於本書的寫成，其貢獻又如此——揆諸古人「崇德報功」與「飲水思源」之義，我很榮幸能和衛先生聯名出版這本書。

三十一年、六、楊驥自序于戰都之新開市

目錄

衛序

楊序

第一篇 緒論——主計制度之概說

第一章 主計制度之意義及其沿革

第一節 主計制度之意義

第一目 從文字的意義方面來觀察（一）釋「主計」，（二）釋「制度」，（三）主計制度之文字上的意義。

第二目 從現行制度方面來分析

第二節 中國主計制度之沿革

（一）夏商與周代，（二）漢代，（三）唐代，（四）宋代，（五）元代，（六）明代，（七）清代，（八）民國——截至民二十主計處成立以前

第一章 主計制度創立之背景及其經過

第一節 主計制度創立之背景

第二節 主計制度創立之經過

第一目 會計獨立的失敗

第二目 主計制度的設計（一）立法院財委會之主張，（二）甘末爾顧問團的建議，（三）中政會的商討。

第三目 主計制度之創立與成長（一）主計處組織法之頒布及主計處之成立，（二）主計制度之初步推行，（三）主計制度之漸次成長。

第三章 超然主計制度之特質及其優點

第一節 超然主計制度之特質

第一目 超然性（一）主計機關組織的超然，（二）主計人員地位的超然，（三）主計人員職務的超然。

第二目 聯綜性（一）聯綜組織之意義與內容，（二）超然主計之地位與主計人員組織必須超然。

第三目 事務性（一）從對於主計制度的幾種誤會說起，（二）政務權與事務權的區別，（三）超然主計之事務性質。

第四目 統一性

第五目 連環性（一）主計三聯制內部之連環性，（二）主計三聯制與行政三聯制之連環關係。

第六目 技術性

第七目 其他特質（一）超然主計隸屬於最高政治機關，（二）超然主計係積極之財政監督。

第二節 超然主計制度之優點

第一目 改革貪污濫竽的庶政制度（一）運用聯綜組織加強監督，（二）藉重平常人才澄清吏治。

第二目 適應五權憲法的政治機構

第三目 整理計政制度的紛歧現象

第四目 提高公務機關的行政效率（一）行政部份與監督部份銜接，（二）機關長官專門處理政務。

事件，（三）歲計統計負擔促進工作效率之使命。

第五目 集中技術人才的甄選調訓（一）主計人員有集中甄訓可以養成專門技術學識與經驗，（二）

主計人員有超然地位不必與長官同進退，（三）主計人才有統籌機關可以平均分配與集中運用，（四）主計人員有嚴格限制可以免除私人造系弊端。

第四章 超然主計制度之機構

第一節 超然主計制度之中樞機構

四八

第一目 主計處內部組織之概說

四一

第二目 主計長與主計官（一）主計長之地位與職權，（二）主計長及各局長之地位與職務。

第三目 歲計局之組織與職掌（一）歲計局辦理之事務，（二）歲計局各科分掌之事務。

第四目 會計局之組織與職掌（一）會計局辦理之事務，（二）會計局各科分掌之事務。

第五目 統計局之組織與職掌（一）統計局辦理之事務，（二）統計局各科分掌之事務。

第六目 主計會議與全國主計會議之組織與職掌，（一）主計會議之組織與職掌，（二）全國主計會議之組織與職掌。

第七目 秘書室之組織與職掌

第八目 主計法制研究委員會與統計事業設計委員會之組織與職掌（一）主計法制研究委員會，（二）統計事業設計委員會。

第二節 超然主計制度之各級機構

六一

第一目 各級主計人員（一）主計人員之範圍與其分類，（二）主計人員之等級資歷任用與保障，（三）主計人員之設置，（四）主計人員之權責與隸屬。

第二目 各級會計（歲計）組織（一）中央政府及中央各機關之會計組織，（二）省市縣政府及省市府機關之會計組織，（三）縣市政府之會計組織。

第三目 各級統計組織（一）中央政府及中央各機關之統計組織，（二）地方政府及其各機關之統計

組織。

第二篇 本論——歲計制度

第五章 預算制度之概說

第一節 預算之意義及其功用

第一目 預算之意義

第二目 預算之功效（一）保持財政秩序之健全而維護收支之均衡，（二）樹立財政監督之軌範而廓清吏治之責任，（三）建立財政公開之基礎而爭取人民之信仰，（四）確立財政計劃之典型而促進庶政之改善。

第三目 預算制度之範圍

第二節 現代各國之預算制度

第一目 英國之預算制度

第二目 美國之預算制度

第三目 日本之預算制度

第三節 我國過去之預算制度

第一目 清代末年之情形

第二目 北京政府時代之狀況（一）民元，（二）民國二年之預算簡章，（三）民國三年之會計法，

（四）民國四年以後會計年度之反覆改制。

第三目 國民政府初期之試行制度（一）民十六、七年度預算例言及書式，（二）民十八年度之財務機關預算章程，（三）十九年度試辦預算章程及其他辦法。

第四節 我國現行預算制度之奠基及其確立

第一目 預算章程之制定及其內容（一）預算章程制定之經過，（二）預算章程之重要內容。

第二目 預算法之公布及其施行（一）現行預算法之前身，（二）現行預算法及其施行細則之公布與施行。

第六章 現行預算制度之內容

第一節 概說——現行預算制度所根據之法規

第二節 預算之一般通則

第一目 幾個名詞的解釋（一）概算、擬定預算、法定預算、分配預算與假預算、追加預算、非常預算，（二）經費——歲定經費、繼續經費、恆久經費，（三）所入與歲入，（四）費用與歲出，（五）長期債務與永久性財產，（六）預算之經常門與特殊門及常時部份與臨時部份。

第二目 預算時期

第三目 歲入歲出之年度劃分

第四目 基金之意義及其種類

第五目 預算之種類（一）總預算，（二）單位預算，（三）單位預算之分預算，（四）附屬單位預算，（五）附屬單位預算之分預算。

第六目 機關單位之意義及其分級（一）機關單位之意義，（二）機關單位之分級。

第七目 其他各項概念（一）各級政府預算之獨立，（二）主計人員辦理歲計之系統，（三）預備金之設置，（四）所有收支均應編入預算，（五）違反預算之事實的限制。

第三節 中央政府之預算（一）——極算之籌劃擬編及核定

第一目 中央政府概算之籌劃（一）財務機關提供有關概算之辦法及資料，（二）中央政府施政方針之公布，（三）中央各機關施政計劃及事業計劃之擬定與核定。

第二目

中央政府概算度之擬編（一）擬編概算之原則，（二）第二級機關單位概算之擬編，（三）第一級機關單位概算之擬編，（四）歲入總概算之擬編，（五）中央總概算之彙編。

第三目

中央政府概算之核定（一）核定之機關與日期，（二）核定之範圍與方法，（三）概算核定後之通知。

第四節

中央政府之預算（二）——預算之擬編審議與公布

第一目

中央預算之擬編（一）第三級機關單位之單位預算及附屬單位預算之擬定，（二）第二級機關單位之單位預算及附屬單位預算之擬定，（三）中央總預算書之擬定。

第二目

中央預算之審議與公布（一）中央預算審議之時期，（二）中央預算審議之範圍與程序，（三）正式預算案不能如期成立時之救濟辦法——假預算，（四）中央預算之公布。

第五節

中央政府之預算（三）——執行預算之各種程序

第一目

分配預算之編造（一）編造之方法，（二）編造之機關及期限，（三）分配預算修改之程序。

第二目

歲出分配預算科目之流用與經費剩餘之處理

第三目

訂立契約與買賣大宗財產之程序

第四目

預備金之支用（一）第一預備金之支用，（二）第二預備金之支用。

第五目

經費預算之裁減

第六目

追加預算（一）追加經費預算，（二）追加歲入預算，（三）追加預算之程序。

第七目

非常預算

第八目

年度終了之整理

第六節

地方政府之預算

第一目

省預算之擬編核定公布與執行（一）省概算之籌劃，（二）省概算之擬編，（三）省概算

第二目

之議定及核定，（四）省預算之擬編，（五）省預算之審議與公布，（六）省預算之執行。行政院直隸市預算之擬編審議公布及執行（一）直隸市概算之籌劃，（二）直隸市概算之擬編，（三）直隸市概算之議定及核定，（四）直隸市預算之擬編，（五）直隸市預算之審議與公布，（六）直隸市預算之執行。

第三目

縣及普通市之預算事項（一）關於縣市概算者，（二）關於縣市預算者。

第四目

地方預算之補充辦法（一）省及直隸市預算之補充辦法，（二）縣及普通市預算之補充辦法，（三）地方自治機關之預算事項。

第七節 預算之科目及書表

第一目 預算科目（一）預算科目之分類，（二）我國現行之預算科目。

第二目 概算預算書表

第八節 營業基金預算——附屬單位預算

第一目 營業基金預算之特質及其編造之必要（一）營業基金預算之特質，（二）營業基金編造預算之必要。

第二目 公有營業之意義及其種類（一）公有營業之意義，（二）公有營業之種類。

第三目 編造營業預算之辦法（一）營業預算之書表，（二）營業預算之科目，（三）辦理營業預算之程序。

第四目

辦理營業預算應行注意事項（一）關於營業預算科目之注意事項，（二）盈虧之計算與盈餘之處理，（三）政府提款或欠帳之處理方法，（四）費用之劃分及其統制。

第五目

營業預算之可能的貢獻（一）防止任意用人，（二）防止無謂浪費，（三）防止濫置產業，（四）防止濫支盈餘。

第七章 現行預算制度之檢討

第一章 現行預算制度之特質

一八五

第一目 我國與各國預算制度之比較

第二目 我國預算監督之嚴密（一）行政監督，（二）會計監督，（三）公庫監督，（四）審計監督

第三目 我國複預算制度之建立

第四目 現行預算法中所表現之特質（一）為適用範圍之廣，（二）為征收賦稅與動用公款及處分公有財物限制之嚴，（三）為各級政府預算之獨立，（四）為特殊歲入不得充經常支出之限制，（五）為舉債之限制，（六）為概算之擬定須根據施政方針。

第二節 現行預算制度推行之情形

一九二

第一目 十年來預算法規之充實

第二目 十年來預算方針之演變（一）國於編製國家預算者，（二）關於編製地方預算者。

第三目 十年來中央總預算辦理之情形

第四目 十年來營業基金預算辦理之情形

第五目 十年來地方預算辦理之情形

第三節 現行預算制度之缺陷及其改進

第一目 關於法規之充實與調整者（一）缺乏地方預算補充辦法應予從速制定，（二）缺乏各種種基金預算補充辦法應予制定，（三）缺乏特種基金管理法之輔助，（四）應厘訂行政效率檢查法，（五）關係法規尙有不盡協調之處應予調整。

第二目

關於預算之編製者（一）編送概算時期過長應酌量予以縮短，（二）編送預算之程序太繁應予酌減，（三）預算所需書表太多應力求簡單，（四）預算科目不切當前情勢應隨時改訂，

第三目 (五)採用假預算制不如延用舊預算，(六)第一級機關對於所屬機關概算可以不必彙編，(七)對於地方概算核定後發還重編之手續可以改爲事後補辦，(八)注重預算之實質的平衡。關於預算之執行者(一)分配預算編送期限太短事實上頗難辦到，(二)預算科目流用標準之確定及程序之簡化，(三)第一預備金不應廢除但其動用應嚴密限制，(四)追加預算應加限制。

第三目 其他應行改進之事項(一)營業預算之積極推動，(二)地方預算之緊統制，(三)基金預算之統一編製，(四)經常門可改爲正常門，(五)立法院應審議稅率之變動，(六)各機關自行購置應加限制，(七)統籌支配之事應予取消，(八)確定預算審核標準，(九)應規定縣政府公布施政方針，(十)加強主計機關與財政機關之聯繫，(十一)調整人事之運用，(十二)其他。

第八章 決算制度之概說.....二一七

第一節 決算之意義與功用.....二一七

第一目 決算之意義

第二目 決算之發生及其與預算之關係

第三目 決算之功用(一)加強財政之監督，(二)促進財政之改善，(三)實現財政之公開，(四)劃分財政之責任。

第二節 現代各國之決算制度.....二二〇

第一目 英國之決算制度

第二目 日本之決算制度

第三節 我國過去之決算制度.....二二二

第一目 北京政府時代之決算制度(一)民元之辦理臨時決算例言，(二)民國三年之民元二兩年