

預算決算之公開

閔天培

預算爲歲計標準，關係建國方略，至深且鉅，故法治國家，不問其爲君主，或爲民主，凡內閣之進退，恆以預算能否通過國會爲關鍵。我國昔時，雖無預算之名，而王制所云：「冢宰制國用，必於其歲杪，五穀既入，然後制國用，量入以爲出。」又云：「國無九年之蓄，曰不足，無六年之蓄，曰急，無三年之蓄，曰國非其國也。」既曰量，曰制，則於近世預算，固有不謀而合者。降至滿清，國庫與皇帝之私帑不分，中央與地方之稅收混合，掌度支者，遵量入爲出之常經，但求國藏之有餘，亦無收支平衡之計劃。甲

午以前（公歷一八九四），雖國運日蹙，支出漸增，然每年歲入歲出，均在七八千萬兩左右，尙無不敷。庚子間（公歷一九〇〇），已增至一萬萬兩以上，此時不敷，已近二千萬兩。辛丑以後（公歷一九〇一），歲出已增至一萬五千萬兩左右，不敷之數，已達三千萬兩有餘。至光緒末年（公歷一九〇八），收入已增至二萬萬兩以上，不敷多少，無案可稽。至宣統三年（公歷一九一一），始行試辦宣統四年預算，其數字已超過三萬萬兩，以上未及實行，清社已屋。至民國二年，始改定宣統四年預算

而頒布之，然此時年度已過，所有支出，多已成爲決算。以後中央與地方，官制法令屢有修改，而因人設事之機關，時有增加，毫無確定標準，益使編製預算者無從着手。故民國三、四、六、七各年度之預算，雖已編製，迄未頒行。惟五、八兩年度之預算，已見明令頒行，但所頒行者，亦僅其中一部分耳。是民八以前之預算，僅有其名，支離破碎，毫無實際。民八以後，軍閥爭雄，政權分裂，財政之紊亂益甚，欲求一紙上之預算，亦不可得，遑論精確。

自國府奠都南京後，十六年度，尙在軍事時期，固談不到預算，十七年度北伐告成，各機關應送預算，仍多缺略。十八、九兩年度亦然。二十年度，爲國民政府第一次正式總預算成立之年，然公布之期，乃延至二十一年四月二十八日，二十一、二十二兩年度之總預算，因國難發生，進行困難，又致延擱。以二十年度之預算，爲執行之根據。二十三年度，始正式公布，而公布日期，爲二十四年一月二十三日，在會計年度開始，已過半年。二十四、五、六三年度按期公布。惟歲出方面，業經屢次縮減，行政機構，

十七年	三三三,〇〇〇,〇〇〇元	四三三,〇〇〇,〇〇〇元	一〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	債款收入除外。
十八年	四八二,〇〇〇,〇〇〇元	五八四,〇〇〇,〇〇〇元	一〇一,〇〇〇,〇〇〇元	
十九年	五五七,〇〇〇,〇〇〇元	七七四,〇〇〇,〇〇〇元	一一七,〇〇〇,〇〇〇元	上
二十年	六一九,〇〇〇,〇〇〇元	七四九,〇〇〇,〇〇〇元	一三〇,〇〇〇,〇〇〇元	上
二十一年	六二三,〇〇〇,〇〇〇元	六九九,〇〇〇,〇〇〇元	八六,〇〇〇,〇〇〇元	上
二十二年	六八九,〇〇〇,〇〇〇元	八三六,〇〇〇,〇〇〇元	一四七,〇〇〇,〇〇〇元	上
二十三年	九一八,一一一,〇三四元	九一八,一一一,〇三四元	平	係預算數字債款在內。
二十四年	九五七,一五四,〇〇六元	九五七,一五四,〇〇六元	平	上
二十五年	九九〇,六五八,四五〇元	九九〇,六五八,四五〇元	平	上
二十六年	一,〇〇〇,六四九,四九六元	一,〇〇〇,六四九,四九六元	平	上

上述各節，係平時預算，其與戰時預算，截然不同，蓋平時預算，須依經常之規範與相當之標準行之，故其編造方法，大都以上年度之情形為根據，故相差致甚遠。若戰時預算，則非經濟，而為政治。其目的，為維持民族之生存，改善其國際地位，而發展其國力，一國國勢之盛衰，國命之存亡，均於戰場俄頃之間定之。故戰費支出，以求戰事勝利為主旨，而收支適合為次要問題。然無論主要次要，總以公開為是。世界各國財政，大抵由全部之祕密，進為一部之公開，由一部之公開，進為全部之公開。我國自七七事變以後，無戰時預算之編製，即以平時預算，延長適用時，此不過一紙空文而已。每年總共收入若干，總共支出若干，虧短又若干，從無一字公布。僅根據最近財政部俞部長在參政會上報告，始知三十二年度之收入，僅抵支出百分之五十。三十三年度之收入，僅抵支出

百分之二十二。三十四年度之收入，僅抵百分之十點〇八。上年度（三十五年）支出預算，總數為二萬五千餘億元。但可靠之收入，僅七千餘億元。其餘由出售黃金及美國墊款收入等項，約五千餘億元。正常收支之差額，已在百分之五十以上，如再加臨時撥支，其差額之大，自不待言。據云：自抗戰以來，各年度之差額，均在百分之七十以上，而三十四年度之差額，竟達百分之八十二有奇。相差之額如是其遠，窺其嚴重原因，不外乎下列三端：

（一）制度不健全 我國各級預算，由主計處審定後，再送立法院，經過立法程序，成為法律定案，是為事前審計。實際開支後，又須送審計部審核，如有不合規定者，立為剔除，是為事後審計。至財政部支付款項，亦須根據審計部簽發之支付命令，由國庫署核對無訛，始轉知中央銀

行國庫局發放，視其組織，固極嚴密。然機關尚未成立，預算猶未奉准，由國庫署先行借墊者，比比皆是。兼之財政部長，名義上掌全國之度支，而對任何人不負責任，不過事後向參政會擇要報告而已，至軍費之籌措，亦不過予取予求，而款之來源，及數目之多少不問也。權既集中，又無民意機關切實監督，此不能嚴格遵守預算原因之一。

(二)「開後門」 各級機關預算，雖然核定，但能「開後門」以資救濟。如追加預算，動用準備金，均是增加開支之捷徑。我國政治，距離計劃政治尚遠，每年請求追加預算者，連續疊案，戰時以各種機構亟待添設，追加預算之多，較平時尤甚，數目累積，大有可觀，此不能嚴格遵守預算原因之二。

(三)「緊急命令撥支」 係由最高機關，以緊急命令，飭國庫先行付款，然後補辦預算法案。查現行法令規定，緊急命令付款，限下列兩端：(甲)「國防緊急之設置，經軍事委員會委員長核定者。」(乙)「外交金融救濟，及其他關係國家大政之行政緊急措施，須由國防最高委員會核准者。」此種辦法，既足以破壞財政收支，復足以助長內亂，雖在戰時，亦嫌太寬。又據財政部報告國民參政會，三十三年度之「緊急命令撥支」總數，約八百億元，業已超過該年度之總預算數額。又三十四年度十個月內「緊急命令撥支」數額，竟超過該年度總預算三倍有

奇。而撥支內容，有百分之六十以上屬於軍事性者。故三十三年度軍費支出，不過佔總預算百分之十五點五四，但「緊急命令撥支」，則佔百分之四十七點七三，實際上已佔支出預算百分之六十以上。數字如是龐大，殊足驚人，此不能嚴格遵守預算原因之三。

上述軍費數字，可知竭全國之歲收，猶不足以養兵，國安得而不貧，民安得而不匱。國家歲糜巨款，以求民族生存，尚有可言。若使人民竭方以奉軍隊，而所得之報酬，則為內爭，捫心自問，似非所宜。蓋軍費支出無窮，人民之財富有限。一旦民窮財盡，能殺人，能為兵者，無以為養，而不能殺人，不能為兵者，亦無以為生。則必使舉國之人民盡為殺人者，無疑也。相殺不已，勢必亡國滅種而後已。豈非欲以武力平亂者，其結果適得其反耶？

要之，政治如能民主化，則特權自不能存在，特權如不存在，則財政自可公開。財政而能公開，則不致多編軍隊，軍隊如不多編，則軍費不致龐大。軍費如不龐大，則預決算必可平衡。預決算如可平衡，則發行必可減少。發行如可減少，則幣值必可穩定。幣值如可穩定，則物價必可平抑。物價如可平抑，則國民經濟，必可改觀，建國事業，當亦隨之進步。國人昔之疾首蹙額者，今且歡忻鼓舞之不暇。回朕車以覆路，及行迷之未遠，吾人當馨香禱祝以求之。