

# 美國的財政監督

鄒文海

## 一 總統及預算局

(一) 導論 自來討論財政監督者，均着眼於國會的財務立法權。國會一方面規定稅制度，另一方規定行政經費，使政府的收支，皆在其嚴密的監視之下，此即所謂國會控制了國家的錢袋，也即是所謂國會的財務立法權，乃是使政府經濟其財用的惟一法門。在這一種認識之下，似乎行政機關必然是浪費的，國會必然是經濟的，非國會不足以監督財政，論財政監督則必然要擴大國會的權力。

上述觀念，雖不能說錯誤，但也決不是完全正確的。國會的組成分子，亦均係血肉之軀的凡人，彼等如掌握撥款的權力，一樣也會浪費公帑，使國家受糜費之害。而行政部門負責財政的機關，如能受輿論的嚴密監督，在責任心的驅使之下，亦未嘗不能作合理的規劃。更重要的一點，近代的財務立法是很複雜的工作，尤其國家預算，更是頭緒紛繁，如無一個機關負統籌之責，則呈現於國會之前者，為各不相關的龐大數字，國會對之，又如何能作精確的審核？因為這個關係，近代國家多數設立一獨立的預算機關，對政府財用，作統盤性的籌劃。自這個機關成立之後，政府各機關的用途，都經它事先審核，凡屬虛浮，它都有權剔除。政費與政策密切配合，輕重緩急之間，不再發生顛倒不合理的現象。從國會來說，有了預算機關以後，國會從此可以把握重點，不必為枝節問題浪費時間。由是國會的監督，也較前更為嚴密。故健全的財政監督作用，須以預算機關的作用為起點，而不能單注意國會的財預立法權的。

美國於一九二一年之前，並未設立預算局，彙編概算之責，屬諸財政部。不過實際的說，那時國會重視一己的財務立法權，不願行政機關對稅及撥款先作決定，以免妨礙國會的主動地位。故財政部的所謂彙編概算，其實祇是種承轉工作。對各部所提經費要求，既不審核，亦不整理，甚至連政費的總數都未加結算，隨到隨送的轉達國會。國會也是一樣，決不研究

統籌的方法，分別責任各委員審查各部會送來的概算，而後又各別的起草許多撥款法案。這樣各自爲謀的結果，不經濟的弊病自然是很容易發生。在這種分權制度之下，行政與立法皆未對財政作整個打算，長袖善舞而對國會議員能進言的部會長，不必要的業務皆可得到充足的經費。人緣差的機關，雖極緊迫的設施而不能有適當的財源。紊亂二字，是當時財政最好的形容辭。（註一）

所幸二十世紀初葉，聯邦政費不過七億左右，蓋政務簡單，極低的稅率已足肆應。以是多數總統，雖於國會動輒乞靈於發行公債以彌補赤字的方法深致不滿，（註二）輿論界於國會的肉桶立法，（註三）亦屢加責備。但一則習於惟國會可以監督財政的觀念，二則支出不鉅，人民財力足堪負擔，所以並沒有人主張積極改革。第一次大戰時期，政費忽然激增爲一百數十億，而大戰之後，政費又不能立時恢復常態，政治家始發現財政問題的嚴重，而以往紊亂的撥款制度，自亦不能聽其自然發展了。

（二）預算局的組織及職責 一九二一年的預算及會計法案，對美國預算制度作一劃時代的革新。而這一個法案的主要精神，厥爲預算局的創立。該局初屬財政部，一九三九年後，直接隸屬總統。這個隸屬上的改變，實有其重要的意義。最初美國效法英國，認爲編製概算乃財政權之一，故歸財政部管轄。惟美國財政部部長，不過總統幕僚之一，不像英國度支大臣那樣與首相同爲負集體責任的政務官。故預算局屬財政部，其局長乃幕僚的幕僚，不可能負擔法案所給與的任務。直屬總統之後，預算局長即成爲總統的直接幕僚人員，若能取得總統的信任，比較容易發揮統籌用途的作用。這是美國不得不有一九三九年改變的原因。

預算局置局長 Director of the Budget Bureau 及副局長各一人，皆無固定任期，由總統任命之。局長出席內閣會議，爲部長級的人員。這就是說預算局長的地位，與他其九部部長相等，同向總統負責，同受總統之命，以執行總統的政策。預算局的工作，隨時會影響各機關的利益，無論是經費的稽核，無論是政策的調整，多數機關首長是不願意受其節制的。故預算局長對各機關的要求，必須以總統的名義來行使的。例如各機關未得預算局同意前不得向國會提案，以免各機關的方針彼

此紛歧，這是總統發布的行政命令，而非預算局的規程。預算局的規程，其他機關未必願受約束，而總統的行政命令，各部會是理應遵守的。

預算局長固可出席內閣會議，但預算咨文並不提內閣會議討論。美國的重要決策，多數不必經內閣會議決定，預算亦然，總統，預算局長，有時還加上財政部長，就可把預算的內容商定了。當然，預算局長規劃政費，財政部長籌措財源，都是備總統諮詢的人員，而決定權是操諸總統的。這三個人的充分合作，實為美國能有健全財政政策的主要關鍵。（註四）

預算局在一九三五年還不過是四十人的小機構，到一九四四年，已擴大編制為六百人，可見其職責與聲譽皆在逐漸增高之中。預算局有兩個重要的司：其一為概算司 *Division of Estimate*，其二為立法參考司 *Division of Legislation Reference*，均與預算局的主要職責有關。依預算法規定，預算局長稟承總統的意思，編製年度概算，務使政府的用途，能達到合理及經濟的原則。為完成上述任務，預算局並應調整各機關編制，統一各機關之間相互關聯的政策，以增進政府的行政效能。第一項任務，概算司要負重要的責任，而第二項任務，立法參考司的貢獻為多。

（三）預算局與概算的編製 預算局主要的工作，厥為編製概算。而這個概算書，須於每年一月提出國會，經通過而成為預算法案後，於每年七月會計年度開始時執行。預算局準備這個概算，約於早一年的五月即須進行。其程序有如後述。

甲、擬定「概算綱領」*Ceiling of the Budget* 預算局的工作，以局長為靈魂，而局長最重要的責任，莫過於擬定概算綱領。所謂概算綱領，既可以說是未來年度預算的預測，也是預算局編製概算時必須依據的原則。局長於每年五月，着手搜集各方有關資料，尤其財政部未來年度的歲收約計，安全委員會來年度的興建計劃，重要政策的推進方案，以及經濟委員會對來年度經濟發展的預測，更是必須參考的文件。根據這許多資料，局長得到一個概算輪廓。然後再與各部會長商談，要他們說明來年度新設施的計劃，俾知政費的增減情形。最後就可以擬定概算綱略，向總統提出報告了。

乙、填製表格與調查核對 預算局根據局長的概算綱領，製就各種表格，分發各機關主計人員，按項提出正確的需要。該表格規定九月十五前交還預算局。預算收集之後，即分別加以調查與審核。這一階段的工作必然是瑣碎而繁重的，各部會

開列的經費，難免有虛浮及不實的部分，不精細的調查是難於發現的。而且各部會的施政方案，亦許與總統的政策不符，不特其經費應加核減，甚至還得要求該部作重要的變動呢。

調查與審核的工作，差不多到十一月方能完畢。

丙、總統的裁決 預算局經過數月的工作，已可擬製較為正確的「概算芻議」Director's Preview，這是進呈總統參考的資料。芻議的內容，對來年預算的重要問題，大概的予以說明，而於各部會的經費要求與施政方案，其困難而未易解決者，亦一一列舉，俾便總統決定。總統於概算編製的過程中，事實上時時召見局長，故於多數重要問題，早已得到局長的口頭報告，並亦早已指示解決的方法。但最後的研究與決定，還是需要相當時間的。

丁、概算書向國會提出 概算芻議經總統核定後，預算局即根據之從事最後的校正工作，而正式的年度概算，一月初可以完成，即可向國會提出了。向國會提出概算咨文之前，總統尚須招待新聞記者，說明新年度的財政概況，以及他對於許多重要問題的觀點，以期得到輿論的支持。概算書的內容，包括後述部分：其一為政府用途概況，揭示各部門所需經費的總數，並與之舊年度的撥款作一比較，而說明所以增減的原因。其二為各項經費的明細表。其項目之繁，份量之多（長達一千五百頁左右），很少人能予以卒讀。一九四八年起，規定概算書中尚須附一職務分析表，這是概算書第三個重要部分。各項經費明細表中所列經費，以部會為單位，祇載明每一機關所要求的各種經費，而且名目繁多，令人每有迷失之感。職務分析表不以部會為單位，而以業務的性質來分。看到這個分析表以後，議員可以知道每一業務經費的多寡，對財政監督是大有裨益的。（註五）

戊、預算的分配 概算經國會修正通過而成為撥款法案後，預算局尚須進行分配的工作。撥款案所規定的經費，皆以年度為準，機關如支配不當，很容易浪費於前而虧空於後，以是一九三三年的六一六六號行政命令規定：預算局須於會計年度開始就各機關的經費按四季為之分配。各機關每季的用途，應恪遵分配的標準。當然，各機關如有改變此分配數的事實需要，可向預算局申述理由，由機關的主計人員與預算局會商解決之。這種按季分配的制度，對財政政策的貫徹甚有裨益。（註

六)

(四) 上述制度的缺點 美國自設立預算局以來，對預算制度確有許多改進，但缺點依然很多。其常爲人所指責者，有後述數端。

甲、概算編制的時期過早，難期正確 從上文所述，每一年度概算的編製，約在十四個月前即須進行。這就是說，一九六〇年七月起開始執行的預算，一九五九年五月就得着手準備，其時一九五九年的預算尙未執行，大家那裏能估計到後一年經費的需要？(註七) 機關圖一己的便利，勢必寬列數字，俾執行時不至發生困難，這樣，何能達到所謂經濟的目的。

從預算局的立場來說，這個缺憾實在無法避免的。國會規定總統須於一月初提出概算書，而預算局準備此概算書所需的各項程序又是不可少的，那又如何能縮短編製的時間？美國政府的用途如此浩繁，而編製概算者又不得不力求正確，曠時日久原爲可以原諒的事情。但要求每一機關懸測十四個月以後的經費需要，在世局多變的今日的確亦是不可能的。在這個兩難之中，有人主張政費的內容更應加以精細分析，凡固定性的政費列爲一類，編入以兩年爲期的預算之內；應變性的政費又列一類，編入以一年爲期的預算之內。這樣，固定性的預算變動較少，預測較易，從早編製是極爲適當的。應變性的預算，變動較大，預測較難，則其編製的日期，應與提出的日期接近。

乙、新任的總統，其第一個年度的預算，均由舊任提出，這是不很合理的。(註八) 其實這是會計年度的問題，不能說是預算局的責任。新總統於一月二十日就職，而預算書須於一月十五日向國會提出，則新總統就職之日，舊任已提出預算書，而國會委員會亦在研審之中了。這種特殊情形是很難完全避免的。預算的編製以至撥款法案的通過，爲時常在一年以上。在任何方式之下，舊任的決定，總須影響後任若干時期的經費，新任的財政，無法完全由新任來決定的。現在對這種特殊情形已有補救辦法，新任於就職之後，如發現前任所提預算與他的政策十分不合，可隨時咨送更正書 Revisions，祇要他能說服國會領袖，新總統的要求是不難達到願望的。

丙、對預算局編擬預算的工作批評最烈者，莫過於參衆兩院的議員。路斯參議員曾謂：總統未必能準備財政方案，而要

求他負責瑣碎的財務行政又是不很公道的。(註九)羅斯雖然祇說由總統提政府預算不很適當，而弦外之音，對預算局也有不滿之處。議員們的感覺，預算局分享了國會的財政監督權，對總統的權力有利。而對國會威信顯然是有損失的。預算局如能發揮完全的效率，美國國會可能也會變成英國的平民院，對聯邦財政，不復能作強有力的控制了。

國會與預算局之間的競爭，不難於預算局的演進史中窺見一二。最初國會認為預算局應是半獨立性的機構，局長任期固定，以減少總統對他的影響力，但以後知道這種想法是不切實際的。預算局成爲半獨立性的機構，則法律所賦與的任務將更難運用，因爲它對各機關不復能藉總統的名義來作商談了。

從現有的情形來說，預算局並沒有削弱國會的財政監督權，因爲國會的徵稅權與撥款權，可以說依然故我，並未受任何損失。這在討論國會的一章再爲詳細說明。

(五) 預算局與政策的調整 依據預算及會計法案，預算局有第二個重要任務，厥爲襄助總統調整各機關的政策。此一任務，乍視之似與預算權毫無關聯，而實際的說，却是預算權重要的一環，因爲沒有政策的調整權，就不會有完全的預算權。政策與用途是相隨而來的，有了新的政策，而後始能有新的經費，故機關之要求擴增經費者，自然會想出許多新的計劃，或則向總統進言，希望這個計劃能得到重視，或則直接與國會委員會接觸，希望委員會能提出法案。一旦計劃受總統重視或由國會通過法案了，新的撥款也就有了希望了。可是在這種風氣之下，機關的計劃會愈來愈多，彼此既易侵越權力，浪費的弊病，更不可免。爲着財政的目的，各機關的政策與計劃，實在是應該事先調整的。

研究美國公共行政的人，都認爲總統有設置高級決策顧問的必要。總統掌握全國行政的樞紐，任重事繁，常有難於兼顧之勢。而且多數部會，各自爲政，皆以其自己認爲妥當的計劃呈請核示，故計劃與計劃之間，難免自相矛盾，如無人代總統作考核與調整的工作，則國家政策，每可有彼此抵觸的弊病。

在總統所統屬的許多機構之中，預算局自然的處於調整者的地位，似乎最適當於擔任高級決策顧問的工作。預算局於統籌各部會業務經費之時，既了解各部會工作的內容，又有很高的發言地位，多數內閣制國家，財政部因掌握預算編制權而都

能發揮調整全盤政策的功效，則美國的預算局，自然亦不會例外。

惟在美國的政治制度之下，預算局不過一事務性的機關，不可能任主持大計之責。它所以如此，有幾種客觀的理由。

甲、預算局的職務，本以省錢爲目的，而政策的更張，往往需要增加經費，根本要受預算局的反對，如何肯多作興革的主張？由總統定一興革方案，而後交預算局詳擬必要的經費，預算局亦許是非常有用的。但要預算局自己主持興革方案，而再由它籌算這一經費的來源，那它根本就不會有興革的打算了。

乙、預算局長及副局長雖由總統任命，但過去的局長人選，多數係局內久任而功績卓著的常任公務員，未嘗是總統的親信。總統亦許以爲局長的條件是會計方面的專門技術，殊不知久受公務員訓練的人就不適於做決策的工作。政務官與事務官需要不同素質的人，本爲政治中一個重要的原則，而預算局長既爲久任的事務官，所以態度謹慎，拘泥程序，不敢有所作爲。

丙、預算局爲顧全機關的威信，自然會採取推拖的政策。他發現各部政策有矛盾的時候，既不敢報告總統，又不敢代總統作調整。他知道部長們可以直接向總統陳訴，他如輕於決定，難免常爲總統否決，則預算局毫無威信可言了。預算局長從總統方面得到的指示，與其他部長一樣的稀少，他又未嘗得到總統的授權，自不能擅作決定，實在也是情有可原的。

在過去的歷史中，預算局的確表現了提不起放不下的缺點，遇到問題，常有不知所措的情形。一九四九年，杜魯門總統因胡佛委員會的建議，擬裁撤軍部的水利工程處，使之與內政部的水利局合併，成立自然資源發展委員會。他把這個計劃交預算局研究。預算局乃進行詳細調查，所得結論，亦感覺軍部並無設置水利工程處的必要。然而它並不把這個意見報告總統，因爲它已知軍部反對合併的方案。由是他邀請有關主管會商，並提出由內政部設計而交軍部進行工程的折衷方案，但是又因內政部的反對而未能有任何協議。這樣拖延，一直到一九五二年，總統就要改選了。該屆國會，曾向預算局詢問關於設置自然資源委員會的意見，它的覆文，認爲國會應自己進行調查，而並沒有提到它自己調查的經過。（註一〇）

從上述的事件來看，由事務機關及由常任公務員來作政治性的決策，這樣的拖推政策是不可避免的。事務官精細有餘，

膽識不足，他們所能有的貢獻，不過在準備參考的資料，而不能代作重要的決策。

費南 (Finer) 對此問題，會有更爲深刻的分析。他說：美國總統制的最大缺點，即總統是惟一負政治責任的人。不僅預算局長祇是技術人才，即其他部會長亦不易得到政治家來充任。總統無可與分謗的同僚，故亦無可與推心置腹的同志。他是孤獨的，他必須一個人擔當政治上的毀譽。(註一一) 費南氏所說的一點，亦許是美國預算局運用其職權時會遇到的最大困難。預算局的職權，從法理來說，實爲總統所有，局長祇是襄助總統來處理這方面的事務。因爲這個關係，他可以建議，而不能作決定。而在實際政治之中，沒有決定權的人，他的建議常會由利害衝突者予以破壞的。故處於建議地位的人，常有說難之感，時時會欲言還止，不肯盡情傾吐。以上述的例來看，內政部的水利工程局以及海軍部的水利工程處自然是應該合併的，但合併之後，必有一個機關的編制和經費受到減削，因此亦必有一個機關會加以反對。預算局長雖爲出席內閣會議的一員，但對此類問題，實無左右袒的餘地。美國的内閣，並不負團體的責任，故亦無團體的政策，除總統一人可堅持其主張外，其餘的人都很難有政策的。而預算局長還要調整各部的政策，豈非難上加難？

預算局長所運用的職權，與英國財相 *Chancellor of Exchequer* 者大同小異，可是地位則完全不同。英國內閣是決策機構，首相雖事實上享更大的決定權，但從法理來說，政策是參加內閣會議的人共同決定的，故財相因預算權而調整各部的紛歧政策，實爲對共同政策的貫徹，其他部會比較容易諒解。其次財相如不能忠實地執行他的職務，受批評者爲內閣全體，並非財相一人。因此整個內閣不僅同時進退，而且休戚相關的。財相的認真態度，不特無害於各部會，且爲各部會受平民院信任的基本原因。英國內閣之所謂團體精神，在這種地方是表現得極爲充分的。美國的預算局長所執行者爲總統的政策，而其他人各部所執行者也是總統的政策。此總統政策與彼總統政策發生紛歧，爲之作最後的調整者，應該是總統，而非預算局長。故法律雖以調整政策的職權賦與預算局長，預算局長却無法順利運用此一職權。總統因一人負政治責任之故，必須保留最後決定權，不可能任預算局長或其他部長做他的全權代表。到預算局長因調整政策而與其他部會發生衝突時，爲之仲裁者自然是總統，到那個時候，總統可能祖護部會長，豈非證明局長所堅持者不必爲總統的政策，預算局長的意見，又何能受其他部



會長的重視？

更有進者，預算局長與各部部长，皆因總統的好惡而進退。受任之前未必為知己朋友，受任之後又未必是合作的團體，說到最後，更不必對同一主義有什麼共同的信仰，故預算局受輿論批評，對其他部會都是痛癢無關的。反過來說也是一樣，其他部會治績蕩然，也決不會影響預算局的聲譽。各人皆以一己的成績去爭取總統的信任，而預算局從事調整各部會紛歧政策的時，跡近挑剔他人的短處，不特不能為他人所諒解，一定是為他人所深恨的。凡此種種，均使預算局不能認真運用法律所賦與的職權。

(六) 總統與預算 美憲以徵稅權及撥款權賦與國會，故總統之於聯邦財政，不過有咨文權而已。美憲第二條第三節規定：「總統應隨時向國會報告聯邦政府的情形，並以本人所認為必要和適當之政策向國會建議，以備國會考慮」。而總統的預算咨文權，就是根據此一條款而產生的。初期的總統，並不重視這種預算咨文權，因為這不過是對於財政的「建議」，其作用又不過備國會的「參考」而已。一直到塔夫脫總統時代，始組織經濟效率委員會，研究是否需要樹立國家預算制度。該委員會除指出當時徵稅及撥款制度中的許多缺點外，認為由總統集中籌措財用是必要的，一九一四年並提出一示範性的預算書。(註一二)國會對此類行動極表憤慨，撥款委員會甚至根本不予理睬。(註一三)

塔夫脫總統的嘗試雖然沒有成功，但第一次世界大戰之後，他的主張就被國會採納了。一九二一年哈定總統所簽署的預算及會計法案，規定總統於每年一月十五日提出預算書，而由預算局襄助有關編製預算的工作，在這個法案中，總統的權力仍以提出咨文為限，與憲法的精神並無衝突，惟國會已承認預算書為討論政府用途的重要依據，不致不予理睬了。美國國會的財務立法權，即至今日，猶超過英國平民院多多。英國的平民院，事實上祇批評預算案中所指示的各項施政方案，而於財用的多寡，不復斤斤較量。(註一四)美國的國會，不特對預算案所列數字可以增減，即總統沒有提到的設施，國會一樣可以通過法案，並因之而特別撥款。不過一般來說，總統的預算權自第一次大戰以來是大大的增加了，政府用途已如此激增，國會再不能採用以往退化的程序，(註一五)對總統的領導地位，不能不予以相當的承認。而且美國國際地位日形重要，總

總統較能得到輿論的支持，以加強他對政府用途的最高發言權。他為公開預算咨文而召集的新聞記者招待會，對國家財經前途往往能作極有力量的說明，國會如完全違背總統的財政政策，它對財經的失調就將負其責任了。因為這種種關係，國會對總統的預算咨文，的確不能再抱視若無睹的態度。

總統對於預算的準備工作，完全交給他所統率的預算局。他保留預算的最後決定權，使預算局長不能不稟承他的意思以擬定預算綱領，這在上文均已予以說明了。此地可以進一步檢討這個制度對美國預算制度所發生的影響。

美國的總統，多數對財政問題是缺乏深刻認識的。他們於擔任總統之前，很少服務財政界，而擔任總統之後，又因任事繁，絕不能專心致力於此，是以總統之不能為財政專家，實不足為怪。但總統雖缺乏財政知識，而又不能不對預算問題作最後決定。這是美國制度上的重大缺點。英國的傳統，首相常常由度支大臣升任，故首相多數有精細的財政頭腦。可是英國首相可以不必過問預算，因為他相信度支大臣的決定，不會與他的政策有太大的距離的。度支大臣同樣為執政黨的領導人物，同樣對執政黨的聲譽表示關切，同樣對貫徹黨綱有熱忱。而在美國，總統却不能期望預算局長具備上述許多條件。美國的預算局長多數為職業的專家，而並非堅強的黨人，對總統雖有個人的信仰，但對於總統的黨，不一定有什麼熱心。美國的黨人與專業，往往是兩條路子，搞黨的沒有專業，有專業的不會搞黨，故總統的助手，不一定與總統抱同樣的政見。更重要的一點，預算局長祇能為總統分謗，而不能為總統分負責任。總統知道預算局長是專家，他知道預算局長最熟悉財政資料，但他更清楚預算書如受輿論責備，預算局長所受的批評倒是次要的，而他將成為指摘的重要對象。總統有專家為助手而不能過分信賴他們，這是總統百務蝟集的主要原因。

因為總統有最後的預算決定權，預算局長執行任務時有很大的困難。部長們的觀點往往與預算局長相左，而能得到總統的信任是相等的，故預算局於調整各部政策或核減各部經費時，時時要考慮部長們與總統的關係以及總統對那些政策的好惡，而不能純粹從經濟或合理的立場來作評斷。美國的政費，一般的會比英國膨脹，這恐怕是重要的原因。

(註二) 終十九世紀之世，美總統均反對鉅額公債之發行，而力求節約爲平衡預算的不二法門，可參閱 Lewis H. Kimmel: Federal Budget and Fiscal Policy Chs I and II

(註三) 議員彼此互助，使各人示惠於地方的撥款法案皆得通過，由是各地方皆得在國庫中朋分私利，謂之肉桶立法。

(註四) Finer: 同書 p. 521

(註五) 關於預算的編製，可參閱 Galloway: The Legislative Process in Congress PP. 92-97

(註六) Fritz Morstein Marx: The Bureau of Budget: Its Evolution and Present Role, in American Political Science Review, Oct. 1945, PP 877-878

(註七) Task Force report of Hoover Commission

(註八) 同報告七十二頁

(註九) Robert Luce: Congress, an Explanation, 1925. PP. 69-80

(註十) 參閱 Friedrich 所著 Public Policy, 1953, Vermont Printing Co,

(註十一) 見 Finer 同書六十一頁以後

(註十二) 該預算書稱「Message of the president of the United States submitting for the consideration of the Congress with supporting memoranda and reports」

(註十三) 關於美國預算制度史，可參閱 Willoughby: the National Budget System 1927

(註十四) Lord Campion:Parliament, a Survey P. 161

(註十五) Arthur Smithies, the Budgetary Processl in the United States, 1955, P. 49 彼謂以往關稅收入富裕，不必爲收入的短少而考慮減少支出，以至加速使國會的撥款程序退化

## 二 國會與預算

(一) 國會的預算權 英美議會所以能獲得崇高地位，世人皆知因其控制國家錢袋之故。行政機關沒有經費是不能活動的，而經費的來源，或則取給於賦稅，或則有賴於鑄印錢幣，或發行公債；而近世國家，亦有以公營或專賣企業的收入以為挹注者；然皆取之於民，殆無疑義。英國在十三世紀初期，即有人倡議取民財者應得人民或人民代表的同意，不然，政府不特會橫征暴斂，而且使用的方式，更不會得當，一定要發生「取之盡銖銖，用之如泥沙」的惡劣現象。由是國王與國會之間，為這個問題而屢起衝突，不過到光榮革命時代，國會控制錢袋的權力已有確定基礎，行政機關不能再予否認了。美國承其餘風，把這個制度移植到新大陸去，早於殖民地時代予以運用。故獨立初期，制憲會議幾以一致的意見規定徵稅權屬諸國會。(註一)是則美國國會之有預算權，可謂「所從來久矣」，宜乎美人均尊重這個傳統，沒有人懷疑國會享有這項權力的正當理由了。

甲、國會財政監督權的演變 自控制財稅而至控制用途，國會的財政監督權可以分為兩大項目。其一為財稅的控制，其二為政府用途的控制。這兩種權力，在議會制度開始之初，毫無問題的第一項最受重視。蓋早期的國會，其所以為民請命者，旨在去除苛擾，以蘇民生。尤其美國，獨立革命就是以反對茶葉稅及印花稅為導火線，故「無代表無賦稅」，為獨立革命的重要口號之一。獨立革命成功而創設新政府之際，開國偉人當然均重視賦稅權，認為非經人民代表的同意，政府不得徵稅，此憲法第一條第七節第一款的所以規定：「徵稅法案須由眾院提出」，其重視民選議會的地位，用意是非常明顯的。制憲者甚至認為如此規定尚嫌不足，由是對國會的徵稅權還加上許多限制。例如不得徵出口稅，直接稅須按人口分配與各州，全國稅率必須一律等等，其規定之細密，為各國憲法所少見。可見當時的政治家們，認為徵稅權最應受到監督，絕不容行政機關任意運用。

當時的人未必從監督政府財政的觀點來設計國會的徵稅權，而祇認為善良的政府，必不能以苛捐雜稅來增加人民生活上的痛苦。可是在這個觀念之下，自然會演繹出一個定理，徵稅是應得人民代表同意的。蓋人民代表知道大家的甘苦，決不會同意過高的稅率。因此像美國那樣，甚至認為徵稅法案須由眾院提出，總統固無決定稅制之權，即參院亦祇能從旁襄助，不

能有提案權。惟十八世紀之後，國會議員自人民代表的身分一變而為國家的立法者，由是其觀念一變，不復以輕徭薄賦為既足，而更進一步謀取之於民者用之於民；取之於民者固不能漫無限制以傷害國民再生產的活力，但更重要的，政府的用途必須分配得當，不僅機關要有足夠的經費，以圖事功，尤於緩急輕重之間，要有分際，庶政府的支出，可以發揮最大的效用。

十九世紀以回，民主政治的觀念更為普及，由是國民於政府的要求，亦愈來愈為增加。在這種趨勢之下，限制稅源已為不智之舉。政府沒有經費，自然就無從舉辦新的事業，而大家既要求政府舉辦各種新的事業，國會勢必廣闢財源，以為巨大經費作張本。試以廿世紀初的聯邦預算，以與今日者相比較，則今日預算實為天文數字，以往的政治家是不敢作這樣的夢想的。

美國政費的直線上昇，一九一六至一九一九年的情形可作為典型的例子。一九一六年聯邦政府支出不過七億三千餘萬，而一九一九年却達一百八十五億以上，僅僅四年，上昇二十五倍有餘。一九一七年以後政費所以激增的原因，備戰與參戰自然是主要的理由，但自此以後，聯邦政府的支出再不能恢復舊狀。一九三三年之後，為了搶救經濟恐慌，政府大量進行興建工作，除此之外，為社會安全目的而舉辦社會保險，農業貸款等等，使政府的支出，又造平時政費的高峯，每年達九十億。一九四二年以後，第二次世界大戰迫得聯邦政府更須傾囊以赴，由是政費的平均負擔，一九四二年之僅為二四二元者，一九四三年增為五九四元，一九四四年又增為七一六元，一九四五年更增為七六七元。（註二）那四年的預算是：一九四二年三四〇億；一九四三年七九六億；一九四四年九五三億；一九四五年九八七億。（註三）大戰結束之後，政費並不能像往常那樣降落下去，一方面因為東西冷戰的局面，在軍備方面依舊維持競爭狀態，更重要的原因，鑒於以往經濟恐慌的覆轍，不能不在社會安全方面作萬全的策劃。一九五九年的預算總額為七三九億，其中安全經費竟佔四七一億。從現在的情形來看，再想退入百億元的大關已不可能了。

在最近的三十餘年中，聯邦的政費自一九一六年的七億三千餘萬增至一九五九年的七百三十九億，則取之於民者，自然亦增加了好多。一九一六年，平均每人納稅七元即足以應付聯邦政府的各種開支，而現在平均每人須納五百元以上的賦稅。

如是，美國的國會似乎沒有愛惜國民的荷包，如與十九世紀的議員先生相較，似乎現近的議員有一些慷他人之慨，而與十七世紀英國巴力門議員的態度相較，美國的國會簡捷可稱盡誅求之能事了。

一九一三年美國多數州批准第十六次的憲法修正案，始准聯邦徵收所得稅。在這以前，聯邦最高法院曾宣判該稅制爲違憲。自此之後，所得稅率常常調整。現在的徵稅率，公司所得稅率自百分之三十開始，收入超過二萬五千元時，則超過額的稅率爲百分之五十二；個人所得稅率除家庭人口每人可有六百元免稅外，其超過的部分，最低納稅百分之二十，最高抽到百分之九十二。這個所得稅，一九五七年聯邦的收入爲六〇五億，則國民負擔之重，亦可以想見。

事實上國民納稅的總額，尙不足以肆應聯邦政府的要求，每年還會有若干赤字，需要以其他方法來作彌補。而美國主要彌補赤字的方法，厥爲公債的發行。憲法中對於國會的公債發行權，未曾作任何限制，國會可以採取任何手段發行任何種類的公債。制憲者所以抱這樣寬大的態度，那是有其理由的。美國立國之初，聯邦的財源極爲有限，除關稅的進口稅以及煙酒等特別消費稅外，惟賴人頭稅以爲挹注，而人頭稅很不公平，聯邦政府很少予以採取。以是聯邦究能有多少收入，很少有人有確實的把握。而聯邦的支出，却有償還戰時公債等確定項目在。而且獨立戰爭時期的財政經驗，公債的發行爲聯邦救窮的惟一辦法，無此即不足以渡難關。鑒於以上種種理由，制憲者不得不於國會的公債發行權放寬尺度，不像徵稅權那樣予以種種限制。

其實獨立戰爭時代所發行的公債，不過五千五百萬，從現在理財家的眼光來看，真是不足掛齒的細微數目。而漢彌爾頓 Hamilton 却煞費苦心，恆節省其有餘，把這筆公債陸續償還了。其後一八一二年的美英戰爭，聯邦又發行公債以支持戰費。一八三六年，全部公債償清。自一八三六年至一八六一年，未發行公債，爲美國財政史中最正常的時期。一八六一至六五年的內亂，南北雙方動員了二百餘萬軍隊。消耗甚鉅，除徵收人頭稅外，並發行了三十億的公債。自此以後，美國經常以債養債，從沒有能完全脫離公債的負擔。不過一般的說，那時公債的發行，多數爲應付意外的鉅額支出。例如巴拿馬運河的開挖，聯邦銀行黃金準備的存儲，皆須於短時間內支付大宗款項，如全部由納稅人負擔，勢必受國民的怨恨，而且大家也認爲是

不後公道的辦法，所以不得不依賴公債了。自一八八五以至第一次世界大戰的前夕，美國聯邦的公債額，常在十五億左右，較諸內亂時代，猶能有所改善。

第一次世界大戰把美國的公債額抬到二百五十億，其中一百億轉借給歐洲的戰友英法俄意比等國，一百五十億是聯邦本身的財政赤字造成的。近代戰爭的非常支出，使平時的七億三千萬預算，一躍而成一百八十五億的天文數字，國會不能把它全部歸納稅人負擔，原亦有不得已的苦衷。可是自此以後，公債利息的支付，常須在預算中佔有相當重要的地位，以至此後的預算，亦無法恢復常態。一九一九年的戰債，以後陸續清償，到一九三〇年，公債總額降低為一百六十億左右。（註四）

一九三三年之後，美國步入新政時代，爲了恢復國民的經濟活力，聯邦必須進行各種復興方案，由是平時的預算，年須九十億左右。國會不能像戰時那樣徵稅，公債的發行額又急速增加，到一九三九年止，公債的總額達四百億，較一九三〇年增加了二百四十億。其後二年，美國進入備戰狀態，公債額又增加了一百億，所以第二次大戰之前，美國負債已達五百億。一九四二年參加戰爭，有賴於公債者更爲殷切，而國會乃規定公債限額爲一千二百五十億。一九四四年，聯邦政府已不能在這個限額中肆應，國會又提高限額爲三千億。到一九四九年爲止，美國實際發行的公債，達到二千五百億的高峯。美國現在的公債總額，孟祿教授認爲約當於美國人兩年的國民所得，（註五）不過以一九五七年的紀錄，美國國民所得爲二千一百十六億，（註六）則美人一年零兩個月不消費不投資，可以把全部公債償清了。

上述所引各種數字，並不想用來證明美國國會沒有能盡到它的職守，而祇在說明近代的國會，不可能從財源方面來監督政府的財政。國會除非不同意政府的用途，它是不可能限制政府徵稅或作其他開闢財源的舉措。以前的專制君主國家，王家常有私庫的收入，故限制徵稅，或可迫令王家的私庫多作負擔。現代的民主政府，用之於民者必須取之於民，縱使不直接的取之於民，亦必變相的增加公債或增加發行的方式取之於民。美國憲法，於聯邦的稅源限制不可謂不嚴。其他國家的憲法中沒有作同樣嘗試的。但立國不到二百年，而國民的納稅負擔增加如此之速，一定是制憲人始料所不及的。至於國會，雖亦曾以爲民喉舌的身分反對政府的征斂，無如各種支出既爲全國人共同的需要，那末它又如何使財政當軸爲無米之炊呢？

說實在的話，美國人之增加其納稅負擔，國會固有不得不然之勢，而實亦為多數國民所同意的。聯邦初期並無所得稅，而一八九四年的所得稅法，且遭最高法院宣判為違憲。（註七）可是此後的輿論，悉認為所得稅是種公平的稅制，而且累進的所得稅亦許還能發生平均分配的作用。故一九一三年遂能批准憲法修正案，把徵收所得稅列入國會權力之一。可見近人思想不變，認為國家徵收重稅而能用於正途，不必視為苛擾。更何況國民所得激增之後，以往看作奇重的稅率，也可視作平常。國會於此種轉變的風氣中，何能抱以往的守舊態度，斤斤然不肯增加新稅呢？

由此可知美國國會對徵稅權所作的控制，做的並不認真。那末今天的國會，對政府財政是否抱放任的態度，一任政府予取予求？是又不然。

現在的國會，其控制的重心，已自限制徵稅而移向監督政府的用途。而美國國會的享有這項權力，也是有憲法的根據的。美憲第一條第九節第七款規定：「除依法規定之撥款外，不得自國庫中提取款項」，這等於說政府支付各項經費，必須依據法律，而法律是國會規定的，政府的用途，如未經國會同意，自無向國庫提取款項的可能，這就把政府使用經費的方式及範圍，完全置諸國會監督之下了。美國的國會，就根據這項權力，每年為政府詳細釐訂各種經費，俾政府的財政，能確合於經濟的原則。例如國會雖通過經援方案，但該計劃所要求的撥款，是否為不可少的款項？這是國會所不能放鬆的問題。又如第二次大戰以後，國會覺得戰費沒有能經濟使用，由是組織特別委員會，調查各戰場物資使用的情況。這個委員會發現許多浪費的事實，而從這個發現中，影響了此後對國防計劃撥款的態度。這是近數年來國會利用撥款權以監督政府用度的重要事實。

乙、兩院制與財政監督 美國憲法規定徵稅案須先在眾院提出，而對撥款案則沒有作同樣的明白規定。可是現在的慣例，撥款案也是先在眾院提出。（註八）何以會形成這樣的慣例？這種慣例的意義如何？參院對財政立法究處於何種地位？這都應加以說明的。

憲法中明文規定徵稅案須先在眾院提出，其理由在前面已說過了。至於撥款案，那是討論政府用途的，雖與徵稅案有密



切的聯帶關係，似乎沒有非先經衆院討論的理由。所以這兩種國會權，沒有列入憲法的同一條款之內，而且文字上的規定也完全不同。

不過憲法亦沒有完全忽視參院的地位。它說參院對徵稅案有修正的權力，而這一項權力，在以後的實際演變中，發生很大的作用，使參院對徵稅案同樣可以表示決定性的意見，有時甚至把衆院通過的原案整個加以改變。由是參院對於徵稅案所享有的權力，與衆院祇有時間上先後的差別，而並無高下的不同。這與英國貴族院的地位，實不能同日而語。衆院所通過的徵稅法案，如經參院修正，即送回衆院重予討論，衆院如能同意參院的修正案，即送總統簽字，成爲法律；衆院如不同意該修正案，即須召開兩院的聯合委員會以尋覓妥協方案。在聯合委員會中，參院的代表常能憑其豐富的經驗，黨內較高的聲望，在談判中佔優勢的地位。當然，參院代表必須在可獲衆院多數議員滿意的原則之下來求衆院讓步，不可能強人所難，單憑參院的立場要求衆院屈服。所以參院在聯合委員會所處的優勢地位，都是因人的因素而發生的，並非因參院有更大的權力。因此之故，參院對它在徵稅權方面的地位，極感滿意，並不因徵稅案先在衆院提出而發生自卑感。講到撥款權，參院起先會根據憲法中不同的規定而要求亦可先在參院提出討論。參院認爲每屆會期之初，它比較清閒，不妨由它先討論政府用途案，俾能作週詳的考慮。不過衆院對參院有批准條約及同意任命的特權已感妬忌，堅持所有的財政立法均應由衆院先予討論，撥款權與徵稅權同爲財政立法，衆院當着先鞭，不容參院佔先。對這個問題發生爭論的時候，適值參院因參議員常爲各州黨魁私人而受輿論指責，所以也不再願因程序問題多造糾紛了。

事實上撥款案總是由總統提出的，（當然，在美國也有例外，許多有關撥款的立法是由國會提出的，這在以後還有討論。）那一院先作討論無關宏旨，祇要參院能像徵稅案那樣享有無限度的修正權，則於參院的崇高地位，實在是無所損失的。美國參衆兩院同樣對財政享有龐大的權力，這是美國制度的特點之一。十九世紀初期，採議會制者莫不有兩院制，而採兩院制者又莫不上兩院同樣有監督政府財政的權力。惟廿世紀以回，這種制度發生了劇烈的改變。尤其英國，因貴族院反對一九〇九年的累進稅法，使當時的內閣深感困難，由是通過一九一一年巴力門法，把貴族院的財政立法權大加減削。我人此

問應爲說明者：何以兩院同樣監督財政會發生困難？而美國又何以仍須保持此種制度？以及此一制度對美國的財政控制究竟發生了怎樣的影響？

兩院共同有財務立法權之所以會發生困難，無非因兩院對某一財務立法可能抱不同的見解。兩院因選舉方式和組成分子之不同，有時觀點相異，由是一項急需的財務立法遂告難產。尤其預算案，行政機關賴以得到必要的經費，如果不能於會計年度開始前完成，行政機關勢須要求通過臨時預算案以維持現狀，這對行政機關來說，可能會影響它正常業務的進行，弊害可以說是很大的。

美國的參眾兩院，常對徵稅案及撥款案抱持不同的見解。例如一八七一年衆院通過廢止茶葉及咖啡的進口稅，而該法案到達參院後，參院即乘機修改全部關稅，衆院嚴重抗議，認爲參院有僭越之嫌。一九四九年，國會被迫通過六次聯合決議，允許政府依舊預算維持日常行政。所以會發生這樣非常現象，也因兩院發生歧見，而聯合委員會未能解開僵局之故。（註九）一九四七年國會採取以聯合決議宣布財政綱領的制度，但第一次即鬧成僵局，未能獲得任何結果。蓋兩院估計該年度收支相抵應有盈餘，在此情形之下，究應減稅抑或償還公債，大家不能有統一的主張。諸如此類的不愉快事件，時有所聞，可見美國的兩院制，同樣增加了財政監督的困難。

最後而可以說是最嚴重的缺點，那就是兩院共同享有預算權，將使沒有一個機關能對預算負責。美國的總統制，已使編制預算的責任，分裂爲二；今又增加兩院的對抗，更形成三角爭逐的勢態，實無法由誰單獨負責。美國於一九二一年成立預算局，當然已認識預算有統一籌劃的必要。但是這個技術性的事務機關，如何能對抗三方面來的政治壓力？英國財政部可以發揮統籌預算的功能，而美國效其故智，成立預算局以後仍是問題衆多，其故蓋在於此。

我們試分析總統衆院以及參院的三角關係，發現他們的立場大有分別的。總統所要求的爲行政上的事功，故他所認爲重要的政策，多數會寬列經費。總統亦須向選民負責，他對民意的向背，自然亦予注意，惟對壓力團體的個別要求，不必過於委曲求全，因爲一地方一集團的好惡，不致影響他的聲望的。議員則不然，衆議員及參議員皆願爲本鄉爭取利益，盡量把國

庫用於地方，俾能得到地方人士的好感。

兩院制雖然使美國的財政立法發生困難，但要加以改革，實在又不是容易的事情。美國的兩院，其財政立法權皆由憲法保障，要改變任何一院的地位，皆得修改憲法，而修改憲法的條件，第一步須先得兩院各三分之二的贊同，這如何可能呢？我們可以想像得到：要減削參院權力的建議會受參院的反對，而減削衆院權力的建議又會受衆院的反對。以是兩院亦許都不滿意現狀，但又沒有方法改變現狀，由是現狀就年復一年的繼續下去了。

丙、兩院大會的權力及國會財政綱領的聯合決議 上文提到兩院對財務立法有同等的權力，但兩院怎樣來進行這種工作呢？自表面視之，兩院法案的通過，均由大會爲之，但事實上的決定權，都掌握於委員會之手，這在下一節說明委員會作用時再作敘述。此間先討論所謂「國會財政綱領」Legislative Budget 的意義，以及它在財政監督制度中所能發生的作用。

一九四六年的議會改進法案，曾圖加強國會的財政監督權。該法案一三八節規定國會於獲知總統預算咨文之後，應由兩院的四個委員會（兩撥款委員會以及衆院的財稅委員會及參院的財務委員會）聯席會議產生一「國會的財政綱領」，而由兩院以聯合決議宣布之。這個所謂國會的財政綱領，實際上是國會對來年財政所定的原則。總統的預算咨文，來年的收支概況已有所報告，在這個期間中，國會如能宣布一財政綱領，規定政府用途的最高限度，俾此後國會委員會於審查財稅法案及撥款法案時，可以有一依據。這是一種新的設計，在財政監督史中可以展開新頁。

多數國家議會的財政監督權，皆屬消極性質。蓋預算的提出，權在政府，而國會所能爲力者，不過對此預算加以修削而已。如果國會能積極的提出一財政計劃，豈不更能發揮其監督的作用？就美國現在的情形而言，政府機關可以說都在玩捉迷藏的遊戲。它們事先並不知道國會的態度，所以祇有「獅子開口，望天要價」，提高用度的估計，俾即受國會減削，亦不至無法週轉。而預算局之負審核責任者，既怕總統祖護部長，亦怕國會爲部會長所包圍，認真了反會心勞日拙，由是以隨和爲能，不肯與各部會爲難。在這種情形之下，欲求財用節省，勢不可能，國會若能事先表明態度，確定一撥款總額，各部會及預算局皆事先知道何者爲可能，何者爲不可能，開列數字，一定會確實得多，不僅大家可以節省心力，國庫虛糜的情形，一

定也可爲之減少。

理由雖然如此，實行起來又滿不是一會事。一九四七年，聯合預算委員會按程序工作而獲一結果後，衆院於二月二十日予以通過，參院亦於三月三日修正通過。參院的修正案，不同意聯合預算委員會減稅的建議，而主張以國庫的盈餘償還部分公債。這是美國於大戰之後經常會發生的爭論。蓋以籌措戰費的標準徵稅，復員時期必可獲得盈餘，在這種情況之下，究竟應降低稅率以蘇民困？抑應償還國債，以維國家信用？實在是可以討論的問題。其後兩院雖召集討論委員會協議，迄未能獲得折衷方案，由是第一次的國會聯合決議即未能產生。一九四八年，聯合預算委員會於二月九日提出報告，衆院於二月十八日參院於二月廿七日先後予以通過，宣示國會財政綱領的聯合決議第一次誕生了。但其後國會所通過的實際預算案，較綱領超過六十億之鉅，似乎聯合決議僅係姿態，國會未嘗能依之審核概算。一九四九年第三度嘗試，聯合預算委員會未能於二月提出報告，兩院同意遲至五月一日決定國會財政綱領，但到了五月一日，兩院仍未能採取行動。而在這個時期，衆院事實上已通過十一件撥款案，參院亦已通過其中的九件，財政綱領就是通過也沒有作用了。

根據上述三次失敗的經驗，國會欲於事先宣布財政綱領，有許多技術上的困難。其一，財政綱領不能憑空捏造，必待總統提出預算咨文後始能進行籌議。但一月十五日即是提出預算的時間，其時衆院的撥款委員會小組已要進行各項聽訊工作了，故二月如能通過聯合決議，對預算局已不能發生指導的作用，最多可以供國會本身的參考而已。其二，一月至六月爲兩院審查預算的時間，四個委員會異常忙碌，實無餘暇舉行聯席會議。亦以是故，會議中缺少協商的精神，不易獲得圓滿的結論。其三，兩院通過一財政綱領以爲一已作參考，其意義本亦甚爲重大。蓋兩院以及各個審查預算的委員會，均抱各自爲政的態度，以是矛盾多糾紛多，很難產生一完整的撥款法案。如能事先由四個委員會集議，其報告並經兩院聯合決議通過，則此後的審核工作，應該順利多了。更重要的一點，審查財稅的及審查撥款的各委員能集議一堂，則主撥款者要顧到收入的限度，主稅收者要顧到撥款的需要，互相照顧，大家可以逐漸培養出完整的財政觀念，其有益於美國的預算制度，可以說是無可限量的。無如四委員會集議之際，因其他任務亦正繁劇，且須於短時間內草成急就章，不可能從長計議，以是不得不乞靈於專

家，純從學理觀點來起草所謂「國會財政綱領」。而到實際審查預算的時候，大家依舊循原來的習慣，不受該綱領的約束。一九四八年實際預算較綱領超出六十億，就是在這種情形中發生的。國會綱領過於理想，而各委員會決定實際法案時，政府官吏的遊說，社會團體的陳情，議員私人的利害觀念，紛然雜陳，再亦無法全憑理想了。但國會自己通過的原則，尙不能約束它自己，則其作用何在，誠難令人解答了。

(二) 國會審查預算的機構 美國國會對有關財務的立法與其他法案同，先交有關委員會審查，經委員會通過後，而後提大會討論。一般的說，委員會在立法過程中常能發揮決定性的作用。一則美國立法的數量驚人，二則美國立法的內容極爲瑣細，以至大會既無時間也無興趣來作詳盡的討論。尤其聯邦預算，都是些枯燥的數字，議員們望而生畏，更是把提案、審核、及研究的責任，一概推給委員會偏勞了。

甲、委員會的組織及其職掌 國會兩院，各設三個審查預算的委員會：衆院的稱爲撥款委員會 *Committee On Appropriation*，政府用度委員會 *Committee On Executive Expenditure*，以及財稅委員會 *Committee On Ways and Means*；參院的稱爲撥款委員會，政府用度委員會，以及財務委員會 *Committee On Finance*。就中撥款委員會最爲重要，先把它們的組織作較詳的敘述。

衆院的撥款委員會，有委員五十人，約一倍於其他委員會的人數。撥款委員會分成十一小組，每組均有專職，負責審查一個部或幾個機關的經費，其分配約如後述：(甲)、農業；(乙)、軍務；(丙)、民用及軍用建築；(丁)、哥倫比亞區；(戊)、獨立機構；(己)、外援；(庚)、內政；(辛)、勞工及聯邦安全；(申)、國會及法院；(酉)、國務院，司法及商務；(戌)、財政及郵政。撥款委員會又任用及調用不少專任及兼任的職員，依一九五二年的編制，有書記二十一人，打字員二十一人，顧問一人，調查員四人，並向各機關調用調查員四十七人。

參院的撥款委員會，有委員二十三人，分成十個小組，也任用不少的職員，共有專家八人，書記十四人，其他八人。參院的撥款委員會有一特點，即於二十三位專門委員之外，尙有其他六個重要委員會的代表十八人參與審查工作。(註十) 這

一種特別的措施，無非希望撥款委員會核定某一重要部會經費的時候，能了解該部的實際需要。例如討論國防預算的時候，軍事委員會有三位委員參加，而軍事委員會為審查軍事立法的機構，對國防措施是較為了解的，有它的三位委員出席，撥款委員會不至茫無頭緒了。又如審核外交經費的時候，外交委員會有三位委員出席，則撥款委員會亦不致謾視國務院的需要了。

衆院撥款委員會於接獲預算局所提預算書後，即按撥款的性質分別交各小組初步審查。各小組乃進行秘密聽訊 Hearing，（註十一）預算局，各部會首長，以至對該項撥款發生興趣的人士，莫不在約集之列。這一種聽訊的工作，可能會進行三數星期之久。聽訊結束之後，該小組即進入討論階段，起草該組負責部門之撥款法案，而向全體委員會提出報告。全體委員會獲得小組的報告後，即召開全體委員會討論，可能還會作若干修改，不過大體來說，全委會總是尊重各小組的意見，不會有什麼重要的變動。全委會決定之後，即由全委會主席向衆院提出報告。衆院先交全院委員會審查，最後交大會討論通過。

參院審查與通過撥款法案的程序，大體上與衆院相同。不過參院撥款委員會聽訊的時間，較為短促，而在這個聽訊階段中，凡不滿於衆院決定者，必盡力向參院的小組遊說，俾有挽回逆勢的機會。尤其經費削減的機關，一定寄托希望於有覆議權的參院了。撥款委員會小組於聽訊與決定報告書的時候，有其他委員會的委員參與其間，這在上文已經說過了。而這許多列席的人士，對各部會業務較為熟悉，對各部會的經費要求亦較為同情，所以參院的決定，也較與政府相接近。參院撥款小組撰寫報告書的時候，其重要的問題，厥為對衆院決議有否修正？它通常不會完全接受衆院的決議的，而修正案的內容，可能是撥款法案的重寫。參院全體會議通過該修正案後，兩院就得進行聯合委員會以謀解開僵局。

在這裏要附帶說明的，兩院委員會均由兩院各黨的選任委員會 Committee On Committees 決定名單。美國僅有大黨，故委員會委員，不屬共和黨，即屬民主黨。而兩黨委員名額的多寡，大體上與兩黨在議會內的實力成比例。委員們不僅是久任議員，而且在黨內很有勢力。尤其委員會及小組的主席，更是頗具聲譽的人士。以是委員會及小組的主席，對其職掌以內的撥款，大有左右的實力。所謂委員會審查及決定預算，實際上是參衆兩院二十餘位主席在那裏決定大局。國會是民

主的機構，但國會的內部組織，却極富寡頭政治的色彩。兩院因意見相左而召開聯合委員會時，聯合委員會的委員由兩院長指派，但兩院撥款委員會主席以及發生問題的兩院小組主席必在委員名單之內，而且他們也是談判的主角，他們之間若能成立協議，僵局也就可以解開了。

(乙) 小組委員會制的弊病 從上文所說，兩院審查預算的委員會及小組，不下數千個之多，這是美國的特殊現象。在英國，所有財務立法都經全院委員會討論，名稱上雖有歲費委員會 Committee of Supply 及歲入委員會 Committee of Ways and Means 的不同，事實上全體平民院議員皆得參與，其組成分子不變。故討論財稅的人，也就是討論撥款的人，大家對國家的收入與支出可有完全的了解。美國則不同，審查財稅的是一批人，審查特別撥款的是另一批人，而審查政府經費的又換了一批人，大家對國家的收入與支出的概況並不完全了解。

單以撥款而論，美國一年中總要通過不少次撥款法案。一九五二年的記錄，國會通過了十個普通撥款案；三個特別撥款案；三個追加撥款案 Deficiency Bills and Supplementary Bills。在這一種割裂的情況中，甚至沒有人能知道政費的總額。預算局提出一個總的預算書，而國會的小組委員會則把它分割成十餘單位，（註十二）而後分別起草成十餘個撥款法案。每一小組在討論的時候，並不知道其他小組工作的情形。小組草成報告而交撥款委員會審查時，也是個別的作一決定，既不參考其他的小組的報告，更沒有把撥款法案作全盤考慮。（註十三）

美國所以有這樣多的財務委員會，自然有其歷史的原因。邦聯會議時代，幾乎每一法案均臨時組織特別委員會從事審查，以後的聯邦國會，雖然採取了常設委員會的制度，但委員會的數目依舊很多，故立法的分類也是很細。一九四六年的議會改組法案雖痛加裁併，但在舊有的風氣之下，仍不可能作過分合理調整的。國會的機構，與其他政府機構一樣，設立之後，要裁撤是很困難的。各委員會的主席以及委員們，對立法均處重要的領導地位，並亦享有極高的權力，所以裁撤委員會的舉動，對議員們的權力欲望是極爲衝突的。以是研究國會組織的專家雖力言委員會過於龐雜之害，而國會方面，却又有調整的事實上的困難，是以審查預算的國會機構，依然是分裂的，沒有能集中在一個委員會之手。

審查撥款的小組太多，其弊病是不難想像的。第一，各小組的工作態度未必相同，有的認真，有的放任。認真的可能吹毛求疵，對必要的經費亦予裁減；放任的又未免不痴不聾，對不必要的經費亦聽其濫列。由是政費乃失其平衡了。

國家的健全的施政，實建立於平衡的政費之上。重要的業務而沒有充裕的經費，不重要的業務反能有求必應，國家還能有什麼合理的施政計劃？就是從國會的財政監督權來說，政費如失去平衡，則監督權的運用，將完全失去效能。提出經費要求的機關，都知道撥款小組的審核是漫無標準的，由是盡量在人事關係上打主意，對政費的正確估計，反認為是無關宏旨的事情了。

美國的撥款小組，其權力之大，有不可思議者。撥款法案通過之後，它還要求有關部會按時報告各項經費使用的情形，而就在這種聽訊工作進行之際，委員們有的就提出私人的請托，凡不能滿足他們的請托者，以後的該機關的經費就會受無情的減削。這一種情形，似乎證明委員們權勢甚大，但事實上破壞了財政監督的精神，因為小組委員會已與政府機關狼狽成奸了。

第二，審查小組一多，壓力集團更多了遊說的對象，國庫更有被朋分的危險。美國的「走廊立法」已為衆所週知的事實。而所謂「走廊立法」，乃指壓力團體的代表，憑其各種可以發生影響的力量，以勸誘或說服議員們通過它們所希望的法律案。所以壓力團體的活動對象，不一定以委員會為主；而壓力團體的存在，對民主立法也不一定是有害的。（註十四）但是像退伍軍人協會農會等，大多希望聯邦有大宗撥款以提高他們的福利，自然對撥款委員會施用壓力的。其餘如議員之忠於地方利益而希望聯邦撥款以興建地方工程者，自然也會與小組委員從事聯絡。每個小組委員會都受到一些壓力，撥款法案之中，多少夾帶一些圖謀私利的費用，積少成多，常為國庫的大累。

第三，委員會衆多之後，沒有一個機構對政費抱負責的態度。蓋人人以為浪費乃其他委員會的失職形成的，殊不知這種不負責的態度，實為政費膨脹的主要原因。

(二) 國會的重要規程 國會為行使財政監督權，曾產生許多重要的議事規程。



甲、請求撥款的事項，必須是法律所許可的。撥款須成爲法律，而後始能向國庫支付現金，這是憲法賦與國會監督政府用途的原始權力。在這個規定之下，對政府可以請求撥款的對象是並無限制的，它可以提出任何方面的經費要求，祇要國會允許，就能動用國庫。可是一八三七年衆院規程第二十一條第二節規定：「撥款事項以事先得法律允准者爲限」。這一項規定，以後衆院的全院委員會一再援用，可以視爲衆院的慣例之一。（註十五）是則政府於提出經費要求之前，還得研究該項業務是否已得法律允准，如果沒有，政府得先請國會通過法律案呢。舉例來說罷，馬歇爾於一九四八年擬以大宗美援幫助歐洲的復興，他要實現他的理想，第一步是把歐洲復興計劃提請兩院外交委員會討論，俟國會贊同後，再提撥歐的經費，提兩院撥款委員會審核。在國會中，審查政策與審核經費是分別由不同的委員會負責的。政策未獲通過，不可能提經費的要求；政策獲得通過後，經費的要求未必即能通過，最少，撥款委員會仍有減削的完全自由。（註十六）馬歇爾的撥款計劃，雖獲兩院絕大多數通過，而撥歐的經費，却遭撥款委員會大量減削，即是明顯的證據。

在上述複雜的程序之下，對行政機關加上了幾乎不可忍受的束縛。機關之欲舉辦新的業務者，必須浪費極多的時間，去受國會四個以上委員會的考驗。而決策委員會與撥款委員會的步調未能一致，又往往使機關長時間的努力全功盡棄。胡佛委員會曾建議撥款委員會中最好能有其他委員會的代表參加，俾免政策與經費未能配合的弊病。參院的撥款委員會，已按照此一建議改進，而衆院則依然故我，未作改變。

乙、規定政策的法案，不能涉及撥款。（註十七）政策的推行，多數要有經費爲之支援，但美國規定政策的法律案，却不能附帶的規定經費，亦不能涉及合約一類的問題。換言之，除撥款委員會外，其他委員會所草擬的法律案，皆不得與問實行此一政策的用途。對於此一規定的惟一例外，厥爲私案 Private Bills。私案乃議員爲地方的興建工程而提的議案，如不爲其他議員所反對，即可成立，交私案委員會審查而經認可者，即可成爲法律案。該項提案，大都把所須經費亦規定在內，實爲國會發生運木互助 Log Rolling 陋弊的主要原因。

丙、臨時預算及補充撥款 國會於每年一月開始審核新會計年度的預算，按正常的進度，六月底應可結束。惟兩院如發

生歧見而未易完成協議時，可能舊會計年度結束時還沒有通過撥款法案。在這一種情形之下，國會必須通過臨時預算，俾政府得以進行其日常事務。臨時預算以一月為期，按舊標準的每月分配數撥給機關支用。這一種臨時預算，以兩院的聯合決議來作決定的。

補充撥款有兩種方式。其一為 *Supplementary Bill*，乃所以補充原預算不足之部份者；其二為 *Deficiency Bill*，乃所以補充因新機構之成立而短少的經費。美國預算的編製，常須在一年之前着手，主計人員的估計，每有未易精確之虞。尤其戰時的軍事費用，更有不能事先逆料之苦。所以實際執行預算的時期，可能發現有鉅大的差額，發生這種情況後，負責的機關乃提補充預算，請撥款委員會予以審核。其次，年度之中，政府可能要成立新機構以進行新的業務，該項政策既得有關委員會同意而成爲法案之後，其勢不能待來年再籌經費，所以也得請求補充撥款。從原則上說，補充撥款破壞了預算制度的正確執行，是應該極力避免的事情，（註十八）但事實上又很容易發生，而國會不能不予處理的。

丁、國會與增加用途 美國的國會，不特沒有控制錢袋，相反的，有時還會製造浪費。美國有一點與英國不同，國會亦能增加國家的用途。英國的不成文法，惟「王」（按實爲內閣）可以提出預算案，巴力門除得予以減削外，不能爲之增加。英國的原則，議會嚴格的處監督者的地位，既不自己使用，亦不主張用度。美國國會的撥款權屬積極性質，可以主張用途，而並不以監督政府財政的消極任務爲限。議員們爲取歡本區選民，經常要求地方興建事項。例如海港的建立，運河的開掘，以至軍事醫院的開設等等，以國庫用之於地方，這就是上文所說的私案。故撥款委員在審查預算的時候，也常常爲政府增加經費。機關之不滿於預算局的分配者，可以向委員會陳情，能得到委員會贊同的，往往還可以提高經費。美國預算局未曾能盡統籌的能事，這是很重要的原因。

（四）預算中不能控制的部分 政府各方面的用度，均編列於年度預算之中，但其中很大的部分，國會不能任意變更，可以說是它在控制範圍之外的。所以會形成此種現象，約有後述幾個原因。

其一，政府未完成的義務 政府與個人相同，必須維持一己的信用，由是不得不繼續履行未完成的契約。聯邦公債在二

千萬億以上，每年必須償還的息金，約為五十億，在總預算中也佔很重要的地位。其他如政府與私人公司所訂的定貨合同，在合同未滿之前，私人公司固須陸續交貨，而政府亦須陸續付款。美國的國防費用之中，多數屬這一類性質的支出。原子潛艇、長程轟炸飛機、以及高空偵察機等近代戰備，不特費用浩繁，而且必須相當長的時間始能完成的。以是這一類的費用，早在一兩年前決定，而且業已訂立合同委托某一公司承攬，政府當前的義務，不過依約付款而已。一九五二年的國防計劃，竟有百分之九十三的費用屬上述性質，（註十九）國會也可以說是不能予以改變的。

其二，政府的固定支出 政府若干固定支出，雖編列於預算之中，但國會事實上是不能予以核減的。其中最重要的部分，自然是聯邦公務人員的年俸。這一類的費用，年達二十億左右，事實上國會是不能減削的。除此之外，傷殘軍人的恤金退役軍人的福利金，一九四七年曾列六十億，而現在每年支付亦仍在五千萬以上，也成爲一種固定的費用。

其三，聯邦政府對地方的協款，許多屬長期性質，且亦有契約的義務，在州政府或市政府能提供對等的費用時，聯邦不能片面的推卸責任，這一類的經費，爲數甚鉅，國會自亦不得減削。

預算局長曾根據上述標準，對一九五二年的概算作一分析，發現約有百分之六十的經費屬固定性質，而國會真能加以控制者不過百分之四十。（註二十）許多人根據這一類事實，認爲國會控制錢袋的權力業已大爲減少。其實這是種錯誤的印象。在維持政府信用的支出中，如債息，如契約的履行，國會在核准公債發行額及核准合同的時候，早已表示過它的同意，也早已使用過它的控制權了。其他政府固定支出的項目也是一樣，各機關員額的編制，以及各級公務人員待遇的標準，也都是國會通過的法律所規定的，根據法律而產生的不可少的經費，自然不能說沒有經過國會的 control。即如傷殘的恤金，退役軍人的福利，也是國會法案所規定的標準，政府未嘗擅作支出。其餘如對於地方政府的協款，對於長期計劃的逐年經費情形莫不相同，都是國會通過法案於前，政府根據法案支出於後，不能謂爲國會已失去了控制的作用。

因之，所謂國會不能控制的預算，事實上是上年或上屆國會業經核准的經費，這一年或這一屆的國會不能再出爾反爾而已。這是任何國家財政上所不能避免的現象。現代國家的政費，不可能逐年作一結束。上文所提到的國防經費可以說是最明

顯的例子。承造原子武器的公司，政府如不與之訂立數年合約，它如何肯配置一切昂貴的設備。政府必須承諾若干年繼續訂貨，公司始能從事此一秘密武器的研究及製造。在軍火私營而近代武器的製造又須有昂貴設備的兩種客觀條件下，長期合約是從事國防計劃時不得不有的措置。國會在認可此項計劃之際，亦已作了數年內繼續撥款的承諾，對其後年度預算中列入的該項經費，自不能再予剔除。在近代工業急速的進步中，人類的文物制度，皆須與之適應，即國家的預算制度，竟亦未能例外。

#### (五) 美國財政監督制的缺點及改進的建議

甲、財政缺少規劃 從上文的敘述中，已說明美國並無負責來規劃財政的人或機關。

國會不應該是規劃財政的機構，因為它若負規劃之責，監督的工作就不能做得十分有效了。可是國會的撥款權，在美國的傳統中，已解釋為規劃權，而且認為非如此將使國會的地位降落。由是國會本身即製造財政上的浪費，預算局既不能代其負過，總統的複決權又不能予以節制，成為財政上的毒瘤。再說，國會的許多委員會分別負撥款之責，使它在規劃方面也缺少集中統籌的精神。

總統負行政全責，本應有統籌財政之權，可是他任務過繁，無暇及此。所以祇有假手預算局長，代他來進行這方面的工作了。可是在總統制之下，預算局長不過為總統許多助手中的一個，不可能有統籌的權力的。他對行政政策缺少全盤的了解，對各部會長的過分要求沒有說服的能力，對國會的私案沒有阻止的可能，如何能負起統籌的責任呢？

美國制度以分權為其基本精神，在預算制度上因亦不能避免散漫的現象。這個基本的缺點，恐怕是很難改進的。在它現行的制度之下，行政部門不可能有團體責任的精神，而缺少團體責任的精神，除非總統本人來規劃財政，其他人（財政部長或預算局長）都不能發揮統籌的功效。

乙、國會設置聯合委員會 對上述基本缺點，美國學者很少加以討論的。這不是他們不了解這個缺點，而是因為三權分立乃美國不可改變的憲法精神，所以不願對此多加評議。其他改革的建議很多，茲舉重要的幾個。

很多人主張國會設置聯合委員會，以統籌聯邦的財政政策。（註二十一）而一九四八年以來由國會聯合決議來宣佈財政綱領的嘗試，未嘗不可視為這一種建議的試驗。所謂聯合委員會，是由兩院主管財稅及撥款的四個委員會聯合組成的。聯合委員會祇主持大的原則，其餘分項審核的工作，仍由各委員會及其小組負責。這個建議，顯然希望美國有統一的財政政策，收入與支出之間，要有照顧，業務經費的分配，要有合理的標準。無如國會的參眾兩院，意見上常有紛歧，聯席會議未必能泯除歧見。而且四個委員會的工作本已繁劇，加上聯席會議的任務，更將席不暇暖，如何能盡心於統籌的工作？一九四八年以來試驗均告失敗，就是我人觀點的最好證明。

（丙）預算書的改革 美國預算書，冗長瑣碎，而且項目衆多，很少人看了會發生興趣的。（註二十二）改革之道，意見甚多。有的人認為應把固定經費分開，另列永久撥款案 *Permanent Appropriation*，這樣，預算的內容，必然大為簡化，亦可減輕撥款委員會的負擔。不過國會對永久撥款的辦法，甚表不滿，於一九三四年以法案予以廢止 *The Permanent Appropriation Repeal act*。亦有人主張撥款中較有固定性的經費應另列一類，成爲兩年一期的預算，這也是節省國會時間的方法之一。惟在近代計劃政治的原則下，兩年仍非適當的時間單位。

國會對預算書的改革要求，希望於各機關經費的明細表之後，另編一業務分析表，俾各委員會能了解業務經費分配的情形。這個辦法，已於一八四八年起實行。

（丁）總統的分項覆決權 *Neto by Item* 國會常利用其撥款權而把不正當的經費加入預算之內，總統對之，毫無節制的辦法。因爲總統不得覆決法律案的某一部分，故對撥款法案不是全部退回國會覆議，就得全部接受。全部覆決撥款法案可以形成財政上的極大困難，故惟有出諸容忍，不予覆決。國會乃因利圖便，在撥款案中加上一些夾帶 *Riders*，變成國會製造浪費而無人可以監督了。由是很多人主張總統對撥款法案可以分項覆決，把不贊成的支出，予以剔除。（註二十三）而這種辦法，若干州的州長已成運用，而且證明是相當成效的。

（戊）撥款法案的統一 上面已經說過，美國總得有十個以上的撥款法案，原因是國會十幾個小組委員會分別來審查和

起草的。如果把許多撥款法案合併在一起交大會討論，最少可以有一個全盤考慮的機會。一九五〇年曾做過如此嘗試，若干人士認為成績圓滿，因為既節省了二十億的經費，而且撥款法案亦提前二月完成。（註二十四）但多數議員予以反對，以後就沒有繼續。

美國的財政監督制，不能說是十分健全的，可以改進之處甚多，而它亦正在力圖改進之中。

（註 一）美憲第一條第七節第一款規定：「一切徵稅法案，均應由眾議院提出；但參議院對徵稅法案可提議修正或以修正方式贊同，與其他法案一樣」。又同條第九節第七款規定：「除依法規定之撥款外，不得自國庫中提取款項」。

（註 二）以上數字見 Munro: *The Government of United States* 5th ed. P. 384

（註 三）以上數字引程天放美國論二三四頁。

（註 四）一九二一至一九三〇的公債史，W. F. Willongby 所著 *Financial Condition and Operations of National Government, 1921-1930* 最為精詳。

（註 五）見孟祿前書三九五頁。

（註 六）U. N. *Statistical Year Book*, 1957.

（註 七）Pollock VS Farmers' Loan and Trust Co. 158, U. S, 601 (1895)

（註 八）參眾兩院因撥款案而引起的爭論，欲知詳細歷史者可參閱 John Sharp Williams: *The Supply Bills*, 1912

（註 九）見 Galloway: *The Legislative Process in Congress*, P. P. 101-102

（註 十）參院議事規則第十六條第六節規定。

（註 十一）其他委員會的聽訊工作，皆於公開中進行，惟撥款委員會則舉行秘密聽訊，俾政府經費，於未決定前，不致過早的洩漏。

（註 十二）Fritz Morstein Marx: *Elements of public administration*, 1946, P. 590

（註 十三）Edward C, Bunfield: *Congress and the Budget, A Planner's Criticism in American Political Science Review* oct, 1949, PP. 1217-1218

(註十四) 一九三八年，羅斯福總統組織一國家經濟研究委員會，該委員會報告中，有一篇專論經濟勢力及政治壓力，由 Blaisdell 執筆。

該報告指陳「走廊立法」乃沒有職業代表制的國家可能發生的現象，用以補救地域代表制之不足者。Donald C. Blaisdell.

Economic Power and Political Pressures 'Temporary National Economic Committee Monograph No. 26

(註十五) Cannon: Procedure in the House of Representatives, 175, P. 61

(註十六) James M. Burns: Congress on trial in Harper 1949, PP. 103-4

(註十七) U. S. Code 318627

(註十八) J. Winner Sundelson: Budgetary Methods in National and State Governments, P, 492

(註十九) Hearings on the January, 1951, Economic Report of the President before the gov't Committee on the Economic Report, P. 90

(註二十) Galloway: The Legislative process in Congress P. 138

(註二十一) 參閱 Galloway: Reform of the Federal Budget, in Pacific Affairs, No. 80, PP. 110-115 及 Clinton Fielder: Reform of the Legislative Budget, in Natural Law Journal, 1951

(註二十二) 參閱 Task Force Report on Fiscal, Budgeting accounting activities, P. 77

(註二十三) Galloway: Hearings on the Budgetary Practices Reorganization act of 1950, PP.59-61

(註二十四) Galloway: the Legislative Process in Congress, PP. 658-659