

復旦大學圖書館
41498

中國公庫制度

孔總裁序

FUDAN
JFZ3000086409K 藏書印

財政為庶政之母，庶政之清明，自健全財政始，財政之健全，自嚴密財務管理始，財務管理之嚴密，則以實施合理之庫政其基，此古今中外言度支者所循之公軌也。夷考成周之制，太府掌九貢九賦九功之貳，以受其貨賄之入，頒其貨於受藏之府，頒其賄於受入之府，凡官府都鄙之吏及執事者受財用焉。立制謹嚴，為後代法。漢唐以降，府庫之司，雖名稱屢易，大抵因襲舊制。顧人事推行，收支日繁，稽覈交實，弊端紛見。自漢迄清二千餘年間，庫藏之弊不絕於書，而未嘗有澄清之道，則以遠古簡易之制，不足以馭後世紛繁之局，胥資待新章之樹立以應現代之需也。國民政府成立以來，庶政咸新，財務管理則旁徵泰西現代國家之成規，採取聯綜組織制度，分主計行政出納審計四系統，各獨立行使職權，以互相牽制監督協助聯繫之力，收分工合作之效。於是超然會計之實行，預算制度之確立，審計稽核之加強，循序推進，成效良著。唯出納系統之公庫制度，則以牽涉較廣，成立獨後。民國二十二年，余奉命兼筦度支，秉承國策，以嚴密

財務管理為職志。是年二月，國府先有「中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法」之頒布，依照是項辦法，庫款仍由各機關自行收支，國庫除直接收付者外，其餘均係坐撥抵解，握存浪費營私中飽諸弊無法清除，控制管理無異空言。亟應正本清源，厲行改進。爰即加強國庫機構，於二十三年一月，先就中央銀行成立國庫局，以專責成，並迭與立法機關商討公庫法令之制定。二十五年十月，「所得稅暫行條例」頒行，即規定稽徵與經收絕對分立。創稅收機關不自收受保管其稅款之先例，為實施統一公庫出納之嚆矢。二十六年，抗日軍興，國用激增，財部任務益鉅，改善財務管理益不容緩。二十七年三月，余因有「中央各機關公款存支辦法」議案之提出，以促公庫制度之實現。同年六月，國民政府頒布公庫法，翌年六月，頒布公庫法施行細則，我國公庫制度之法令，至是乃告確定，而於二十八年十月一日開始實施。自余出覲財政以迄公庫法實行之日，凡六易寒暑，奮鬥於艱屯之際，告成於危難之間，收支程序，咸歸統一，數十年來之積弊可望祛除，夙願克償，私衷慰幸。五年以來，督率僚屬，殫精邁進，次第擴展公庫法實施之範圍，縮小暫緩實行之區域，完成公庫網之敷設，促進公庫支票之流通，各類業務機關則分別釐定收支處理章則，庫款考核則如緊實地考察，其所以推行庫政者，與時俱進，未遑稍懈。迄今規模已具，基礎已固，以視成周舊制，其繁弛繁簡固不可以道里計，即方之歐美國家現制，亦無遜色。

夫一制度之樹立，初之艱行之亦艱。而其行也，有司致其力，衆庶守其法，上下協心，以達於盡美盡善之地。公庫制度頒行於寇氛彌漫之日，祛千載之弊，杜貪墨之門，其因環境窒礙而不便之者有之，其因手續繁嚴而病之者有之，吏之因不利其私圖而訛之者更有之，展轉訛傳，使政府立法之本旨幾為所障蔽。今當公庫制度逐日擴展實施之際，闡發其立法精神，講解其實行手續，考求其改進方策，使有司知所奉行，衆庶知所遵守，其贊助制度之推進，當非淺鮮。本行經濟研究處楊承厚君頃編成「中國公庫制度」一書，對我國庫政之沿革，現制之程序及其推行情形，實施之成效及其困難，暨今後改進之研討等項，敘述綦詳，良足適合上述需要。主管者請序於余，余懷於初制之艱難，守法之尤不易，爰略述十年來促成公庫制度之經過，以勵國人，所期上下戮力，推行盡利，以嚴密財務管理者澄清庶政，則此書之作，庶幾亦其一助與。

孔祥熙序於中央銀行民國三十三年四月

自序

二十八年秋，承厚考入中央銀行，派在經濟研究處服務，參加本行業務組工作。在組長林崇墉先生熱誠指導之下，對於中央銀行各種業務，曾分別研討。維時適公庫法開始實施，因舉為主要之研究對象。數年以來，頻將研討所得，或分期刊載於本處經濟彙報，或繕具意見提供本行當局參考。去歲整理各項資料，編為『中國公庫制度』專書，於今春脫稿，經林委員崇墉先生詳加刪削，傅委員堅白先生指正訛謬，並由本處前事務長陳炳章先生提交本處叢書編審委員會審查通過，最後由今事務長冀朝鼎先生簽陳於本行。總裁孔庸之博士，孔公不棄譴陋，特頒優獎，准予刊印，並製序文以飾之，茲書乃得問世，諸公獎掖之德，固承厚所不敢須臾忘也。夫公庫制度祛千載之弊，杜貪墨之門，孔公之力促其實施者，蓋期以嚴密財務管理者澄清庶政，其旨已昭示於所賜序文中，無待勸言。孔公之於此書優予獎勵，其或藉以增進國人對公庫制度之注意，期使全國上下共同戮力，推行盡利，以實現孔公嚴密財務管理之夙願歟。是則承厚竊莛之獻，容或克收拋磚引玉之效，國內賢達，或進而教之，或擴而充之，使我國公庫制度日臻完備，達於盡善盡美之地，則其贊助孔公改革財務管理之力，其不將千百倍於斯編哉！民國三十三年四月楊承厚誌於赴美途中。

中國公庫制度目錄

楊承厚編著

孔總裁序

自序

第一編 概說

第一章 公庫制度之意義與公庫之類別

第一節 公庫制度之意義

第二節 公庫之分類

- (一) 中央公庫與地方公庫
- (二) 實物公庫與貨幣公庫
- (三) 統一公庫與分散公庫
- (四) 獨立公庫與銀行代理公庫

第二章 我國過去公庫制度之情形

第一節 我國古代公庫制度之沿革

- (一) 自周迄唐
- (二) 宋代至元代
- (三) 明代

第二節 清代

- (一) 清代公庫制度之概況
- (二) 清代末年統一公庫之擬議 及參託銀行制之嘗試

第三節 民國成立至公庫法實行以前之情形

中國公庫制度 目錄

(一) 民國初年公庫之情形 (二) 國民政府成立後公庫之情形

第四節 我國公庫制度過去情形之批判 (三三)

第三章 新公庫制度創立之經過及其施之意義 (三一)

第一節 現行公庫法令制定之經過 (三一)

(一) 公庫法草案之擱置及其臨時補救辦法 (二) 公庫法之公布及其定期施行 (三) 公庫法各項輔助法令之制定

第二節 實施新公庫制度之意義 (三五)

(一) 完成聯立綜合組織 (二) 實現財務分權原則 (三) 改行銀行存款制度

第二編 現行公庫制度之程序

第四章 現行公庫制度之概念 (三九)

(一) 公庫之職務 (二) 公庫之分級及其主管機關 (三) 公庫之系統及其代理機關 (四) 公庫存款之種類 (五) 公庫契約之要點 (六) 公庫法適用之範圍

第五章 公庫收入之程序 (四二)

第一節 公庫收入程序概說 (四二)

(一) 從統一收納與分散收納說到公庫代理收納與機關自行收納 (二) 現行收入程序乃以公庫代理收納為主而以機關自行收納為輔

第三節 公庫代理收納之程序.....(四三)

第一節 公庫代理收納之程序.....(四三)
第三節 機關自行收納之程序.....(五三)

第二章 公庫代理收納之程序.....(五三)

第四節 其他有關公庫收入之程序.....(五七)

(一)臨時撥支挪借款之收入程序 (二)收入退還之處理程序

第六章 公庫支出之程序.....(六六)

第一節 公庫支出程序概說.....(六六)

(一)從統一支出與分散支出說到公庫代理支出與機關自行支出 (二)現行支出程序乃以「公庫代理支出」為主而以「機關自行支出」為輔

第二節 公庫代理支出之程序.....(六七)

第三節 機關自行支出之程序.....(八二)
(一)簡述 (二)具體步驟 (三)公庫支票之內容格式及其使用程序

(二)概說 (三)未明定用途協助金補助金之支出程序 (四)臨時撥支挪借及臨時借債償還款之支出程序

(四)公庫法第五條各項之支出程序及其限制

第四節 緊急命令撥付款支出之程序.....(九〇)

第五節 支出收回之處理程序.....(九一)

第七章 各項特種程序

(一〇六)

第一節 公庫處理保管之程序

(一〇六)

(一) 公庫保管之性質及其類別 (二) 公庫保管之程序

第二節 公庫處理特種基金之程序

(一一二)

(一) 特種基金之意義及其種類 (二) 中央各機關經營特種基金收支處理暫行辦法制定之經過及其內容 (三) 建設事業專款基金處理辦法

第三節 公庫處理游藝區域及接近戰區地方之收支程序

(一一六)

(一) 施行範圍 (二) 收入程序 (三) 支出程序

第四節 公庫處理軍費收支之程序

(一二七)

(一) 普通軍務費 (二) 國防建設費 (三) 國軍戰務費

第五節 國庫統一處理各省收支之程序

(一二八)

(一) 實施新財政收支系統對於公庫制度之影響 (二) 國庫統一處理各省收支暫行辦法制定之經過 (三) 國庫統一處理各省收支之一般原則 (四) 國庫統一處理各省收入之程序 (五) 國庫統一處理各省支出之程序 (六) 國庫統一處理各省特種基金之程序 (七) 其他程序

第三編 現行公庫制度推行之情形

第八章 中央公庫推行之情形

(一三五)

第一節 概說

(一三五)

第二節 國庫機構之擴大與國庫網之推設……………(一三五)

(一)財政部國庫署之沿革及其組織 (二)中央銀行國庫局之沿革及其組織 (三)國庫網推設之概況

第三節 國庫契約之簽訂及其修訂……………(一四七)

(一)國庫基本契約之簽訂及其修訂 (二)國庫附屬契約之簽訂及其修訂

第四節 國庫會計之設計及其實施……………(一五八)

(一)財政部國庫署之國庫出納會計制度之設計與施行 (二)中央銀行國庫局之代理公庫出納會計制度之設計

第五節 國庫審計之實施……………(一七五)

(一)國庫審計之範圍 (二)國庫審計實施概況

第六節 國庫法令之充實……………(一七八)

(一)公有營業機關收支處理及查核辦法 (二)各海關施行公庫法後處理收支應行注意事項 (三)專賣機關收支處理暫行辦法 (四)國庫主管機關稽核各機關收支庫款辦法 (五)財政部改進劃撥中央各機關經費辦法

(六)未設國庫地方各國稅機關收解稅款臨時處理辦法 (八)公庫支票流通辦法

第七節 國庫行政概況……………(一八六)

(一)國庫收入概況 (二)國庫支出概況 (三)國庫特種基金收支概況 (四)國庫保管概況 (五)國庫經理債

券與經收捐獻

第九章 地方實行公庫法之概況……………(二〇一)

第一節 概說……………(二〇一)

第二節 四川……………(二〇二)

(一)公庫法實行前之金庫制度 (二)公庫法實行後推行公庫制度之情形 (三)推行省庫事務所遇之困難

四)省庫併入國庫之籌備情形 (五)縣庫推設之概況

第三節 廣東.....(二一四)

(一)沿革 (二)公庫法正式實行以後之情形

第四節 廣西.....(二二〇)

(一)獨立金庫時代 (二)委託銀行時代 (三)銀行存款制時代 (四)卅一年以後之展望

第五節 陝西.....(二二九)

(一)沿革 (二)籌備實行公庫法之情形 (三)實行公庫法後之情形 (四)縣庫推設之情形

第六節 河南.....(二三二)

(一)財政廳公庫室之成立 (二)各項手續及辦法之厘訂 (三)推行之情形 (四)河南縣庫籌設之情形 (五)

河南實行公庫法之成就

第七節 甘肅.....(二三五)

(一)籌備實施公庫法之經過 (二)省庫網之建立 (三)省庫收支概數及省庫之併入國庫

第八節 江西.....(二三七)

(一)公庫法實行以前之金庫制度 (二)公庫法實行後之情形 (三)省庫併入國庫之進行

第九節 安徽.....(二三九)

(一)公庫法實行以前之金庫制度 (二)籌備實施公庫法之情形 (三)省庫縣庫收支概況 (四)省庫併入國庫

之實行

第十節 湖北.....(二四四)

(一)公庫法實行以前之情形 (二)籌備實施公庫法之情形 (三)財政收支系統改制以後之情形

第十一節 湖南

(一)公庫法實行前之金庫制度 (二)籌備實行公庫法之情形 (三)公庫法實行後之情形 (四)結束省庫與充

實國庫

第十二節 浙江

(一)公庫法實行以前之金庫制度 (二)實行公庫法之情形

第十三節 福建

(一)公庫法實行以前之金庫制度 (二)實行公庫法之情形

第十四節 西康

第十五節 各市政府

(一)重慶市 (二)福州市

第四編 我國現行公庫制度之檢討

第十章 實行公庫制度之成效及其遭遇之困難

第一節 實行公庫制度之成效

- (一)實行統一收支 革除賄賂程序 減少舞弊機會
- (二)財務實行分權 審計監督切實 主計執行方便
- (三)集中公款管理 保障既極安全 支配又可合理
- (四)加強財務控制 存款孳息歸公 經費剩餘解庫
- (五)採取銀行存款制度 增加央行實力 遏止金融波動
- (六)收支由庫出納 增加人民認識 提高政

府信用 (七) 擴大庫務範圍 收入解庫迅速 財物亦受管理	
第二節 實行公庫制度所遭遇之困難	(二六五)

(一) 各種戰時困難之阻礙 (二) 有關人員認識之不足及積習之難改 (三) 實行條件之不足及各方配合之未周	
第十一章 改進現行公庫制度之建議	(二七三)

第一節 改進意見所根據之原則	(二七三)
第二節 改進之具體方案	(二七四)

- (一) 加強庫務系統之聯繫 注重分層負責之原則 (二) 在收入特種而代庫人手不敷之地方應委託其他金融機構代理收稅 (三) 各機關經費及公共營運資金之存儲應限於當地之代庫銀行 (四) 加強普通經費存款及特種基金存款之整制 (五) 貫徹非代庫銀行承做機關存款之禁令 (六) 制定適當辦法以吸收各機關之保管金 (七) 修改公庫法關於處理經費剩餘辦法之規定 (八) 債券之經理應統一集中於公庫機關 (九) 努力開揚公庫制度之內容及其程序 (十) 提高代庫銀行之服務效率 (十一) 利用郵政機構儘量擴大公庫網 (十二) 早日制定特種基金管理法及公有財物管理法 (十三) 儘量減少例外收支 (十四) 簡化書據表報藉以節省人力物力 提高庫政效率 (十五) 改善公庫支票並設法促進其流通 (十六) 加強聯綜組織 輔助公庫制度 (十七) 及時修改公庫法

附錄一 公庫法規及其有關章則	(二九五)
----------------	-------

附錄二 公庫制度書籍及論文目錄	(三七二)
-----------------	-------

附錄三 各國公庫制度概況	(三七七)
--------------	-------

中國公庫制度

楊承厚編

第一編 概說

第一章 公庫制度之意義與公庫之類別

第一節 公庫制度之意義

政府爲人民服務，一切費用當然應由人民負擔。於是乃有財務機關之設，一方面以租稅或其他方式，將人民一部財富徵集給政府；一方面又以薪餉或其他方式，將政府應實力分配於民衆。在此徵集與分配之過程中（即將財富自納稅人口袋中取出，以迄付於政府債權人之手內），其間經過收納保管移轉及支付等種種步驟，均須使用適當之方法，予以妥善之處理，然後政府財政始能應付裕如，順利進行。此項介於人民政府之間，運用適當方法以處理公共款項之收納保管移轉及支付等程序之機構，即吾人所謂公庫是也。

「公庫」之意義略如上述，茲再解釋「公庫制度」之含義。單就「制度」言之，則其意義「乃就許多性質相同而各自獨立之事物中，根據實際經驗，加以合理的及科學的調整，使成爲一個有組織有力量之體系，提示處理此等事件時所遵行之大道」。^{註（1）}如與公庫一詞綜合而言，則公庫制度者，乃指國家爲適當處理其公共款項之收納保管移轉及支付等事項，而設定之一定原則、辦法、程序、組織與機構也。蓋政府每日收支事項無慮萬千，自其分者言之，則屬各自獨立不相聯屬，自其合者言之，則其性質亦復大同小異紛歧不多，若一一單獨應付，枝節處理，則其程序難免發生前後矛盾參差不齊及浪費人力財力之弊；是以世界各國均根據其處理公共款項之實際經驗，加以合理的和科學的調整，使成爲一個有組織有規律之體系，提示處理此等事項

原則。換言之，即組織處理公款之機構，派定專門負責之人員，按照一定之程序與方法以處理之也。此種機構、人員，方法，程序之綜合，即所謂公庫制度，亦即本書所闡述之對象也。

第二節 公庫之分類

自有政府組織，即有財政；自有財政，即有公庫；但因各國政情之不同，各時代經濟環境之互異，公庫之類別初不一致。茲爲略述公庫之分類如次：

(一) 從公庫所隸屬之政治體系言，可分爲中央公庫與地方公庫，公庫事務係財務行政之一環，財務行政係整個政治事務之一環；是以每有一級政治體系，即可構成一個財務行政的單位，亦即可以構成一個公庫的單位。例如，我國政府組織主要分爲「中央」「省」「市」「縣」諸級，所以財務行政機構亦依此而分成「財政部」「財政廳」「財政局」「財政科」諸級；而每級財務機構亦均具備一級公庫的單位——中央政府之公庫稱國庫，省政府之公庫稱省庫（近已併入國庫），市政府之公庫稱市庫，縣政府之公庫稱縣庫。此外，依照公庫法規定，與縣市政府相當之地方政治機關，亦均設有公庫（如設治局庫，管理局庫，以及蒙古之地方行政庫，興盟庫，部庫，旗庫；西藏之地方政府庫，宗庫；西南邊疆之土司庫；）至於縣以下之行政機構，如鄉鎮區保等，按理亦均應有公庫。爲分類之方便起見，故概括分之爲「中央公庫」及「地方公庫」。

(二) 從公庫所處理公共財富之內容言，可分爲實物公庫與貨幣公庫或信用公庫：公共收支之技術，乃依經濟情形而發展。在貨幣經濟制度成立之前，公共收支多以實物爲主。征收官吏必須設法儲藏其收得之物品，並將其運至需要之地區。例如，在美國過去經歷中，從若干記載，看到征收官運送豌豆、煙草、穀類及其他納稅品所受涉水登山之艱苦。在我國歷史上則征收實物之例更多，地方官每年均以大宗金銀糧食布帛等項運赴京師；而政府官吏之餉俸及賞賜等亦多以實物（如土地金銀及緞布玉帛）頒之；故當時實物公庫之名稱及單位極爲繁多（參考本書第三節「我國過去公庫制度之情形」）。但在古代，一般人之經濟觀念多以金銀爲財富之代表，所以政府財政之是否充裕，亦多視其所需金銀之多寡爲準；因此在各種實物公庫中，金庫及銀庫之地位非

常重要，甚至每以「金庫」概括一切公庫——我國在公庫法行之前，即一直沿用金庫（如國家金庫，省金庫，縣金庫是）之名稱。實物公庫弊端滋多（如管理不易，搬運不便，水火盜賊堪虞，質易於銷蝕等），實為不得已之辦法；降及近代，逐漸為貨幣公庫所代替。蓋自貨幣使用範圍日趨廣泛以來，所有公款之收納，保管移轉及支付等均均以市面流行之通貨為之，社會經濟觀念亦知貨幣信用之重要與方便，於是財政當局乃進而利用銀行制度及信用工具，舊日之實物公庫乃不復如昔日之重要矣。現有公庫法對於公庫一詞之定義，曾謂「為政府經管現金票據證券及其他財物之機關稱公庫」。可見我國現行公庫制度中之公庫，大體上係以經管貨幣及信用（如票據證券）為主也。

（三）從公庫主管權之分合言，可分為統一公庫與分散公庫：統一公庫又稱單一公庫，即公庫之主管權統一於某一個機關是也。例如，一國之內祇能有一個國庫，一省之內祇能有一個省庫，一縣之內祇能有一個縣庫（各級總庫之內雖可設立分支庫，但其系統是整個的，所有分支庫均隸屬於總庫）。分散公庫又稱複數公庫，即公庫主管權分散於若干機關。換言之，即在同一政治體系之內，有兩個以上之公庫存在，分掌公款之出納毫無從屬關係者是也。例如在各級政府之內，除財政機關內設有名義上之公庫外，其餘各重要機關之內，又各自設立獨立出納之公庫（如我國過去之國庫，財政部僅負虛名，祇處理一部分公款之出納，各機關大抵用坐支撥解等名義逕自執行公款之出納，至於交通部路電郵航四政之會計獨立，則尤為分散公庫之彰明較著者也）。分散公庫因其主管權分散程度之不同，又可區分為：（1）各官廳分庫制：又名官廳複數公庫制，即各官廳均設公庫一所，換言之，有若干官廳即有若干公庫也。此種制度即在同一行政類別之下，因各官廳組織之不同，其公庫亦從而各自為政；在事實上，各庫不過各機關之帳房而已。（2）各部總庫制：又名行政複數公庫制，即依行政類別而設，甲庫與乙庫間雖互相獨立各無關聯，但甲庫乙庫之下，又分別統屬若干行政類別相同之分支庫也。大體言之，各部總庫之成立，大部設於適用特別會計之機關，其數目頗有限制，故其分散程度較小於各官廳分庫制。如將統一公庫與分散公庫加以比較，則分散公庫實不及統一公庫遠甚：（A）統一公庫表示財政權的統一，間接象徵政權的集中，分散公庫表示財政權的分散，間接象徵政權的割裂。（B）在統一公庫之下，各官廳收支自由由公庫集中辦理，假借公款舞弊之舉甚難發生；在分散公庫之下，各官廳自為出納，上級不易監督，極易發生中飽

營私之弊。(C)在統一公庫之下，公款統一管理，藉此注彼可以統籌，緩急易於調劑；在分散公庫之下，公款散在各處，甲庫充盈閒置，乙庫空虛拮据，彼此融通甚為困難。(D)在統一公庫之下，資金集中，管理方便，保管容易；在分散公庫之下，資金分散，管理不易，保管困難。

(四)從經營公庫業務機構之不同言，可分為獨立公庫制與銀行代理制(包括委託銀行制及銀行存款制)：從公庫制度的歷史方面觀察，則在古代政府對於公款收儲移用諸項之處理，大抵均設立獨立公庫以應付之；降及近代，貨幣信用發達，銀行制度興起，於是各國政府乃趨於利用銀行既成機構，代為經理公款收入，其制度迥異從前矣。竊公共財政處理方法之演進，初未能與私人經濟生活之發展步驟完全一致；是以銀行制度雖已興起，而公庫制度之方式仍不免徘徊於獨立公庫及銀行代理二者之間——五十年來美國公庫之時期而獨立，時而交予銀行代理，斯其明證也。「註(2)」。茲為詳細分析比較如次：

獨立公庫制 (Independent Treasury System) 者，即由政府於普通機關之外指派若干人員，組成專門機關，設立必需設備(如庫固庫房之類)，以從事於公共款項之出納保管及移轉是也。就財務分權之原則言之(詳本章第四節)，國家收支之辦理，必須遵守命令權與執行權分立之原則；所有公款之收入或支付，普通機關應決定辦法及發布命令，初不能直接收納或付出；而此項收納或付出，則應由政府另行組織獨立機構，以專門執行各機關之收支命令。獨立公庫設立之後，財務分權之原則獲得實現，各機關利用公款營私舞弊之機會大為減少，公款之管理集中，因而可以彼此融通、公款之保管方便，因而可以省費減險，故對於一國財政之貢獻頗為重大。但獨立公庫亦有其缺點，例如在普通機關之外，另設系統，雇用大批人員，建造堅固倉庫，遍設各地分庫，對於國家實為一種消極的財務支出，間接增加人民負擔。而在與銀行代理制互相比較之下，其弊尤為顯著：(1)國家收入與支出之季節性不能互相配合，獨立公庫乃以執行收支為職志，缺乏適應經濟社會之彈性，故不免於市面通貨緊縮之時收入大宗租稅，因而加重其恐慌；於市面通貨膨脹之時支出大宗公款，因而加強其籌碼泛濫；對於社會金融及國民經濟均有影響。(2)獨立公庫獨力經辦公款收支，政府機關及公庫本身均與一般銀行缺乏往來，在平時收支週轉裕如之際固無關係，一遇財務現象失常(如支出銳增或收入大減)，則甚難獲得銀行之援助；即使可以獲得融通，亦必付以較高之利息。此外，獨立公庫之名稱雖為獨

立，但究係政府機關之一員，頗難超然於政治勢力之外，在各級機關挾持包圍之下，公款安全殊成問題；偶遇政治上發生大變，則公庫人選之更動，對於庫務之進行亦不免發生影響也。

獨立公庫制既有缺點，若干國家乃以銀行代理制代之。銀行代理制者，即政府本身不自成立專門之公庫機構，而係利用銀行既有之設備及人員，並將所有公款之收納保管移轉支出等事項均委託其代理者也。銀行代理制之採用，使政府於實現財務分權之原則外（一如獨立公庫制），並可獲得下述諸種利益：第一、政府可以利用銀行之建築物及人員，節省費用甚多。第二、公款收支既由銀行代理，則公款安全當然由銀行負責，故公款之風險減少。第三、銀行係商業性之私人企業，其與政府之關係同於其對普通顧客之關係，故可超然政局之外，不受各機關非法之要挾，公款之安全自然增加。第四、銀行代理公款收支，與政府機關交往頻繁，彼此有無相通，利害綦切，遇有政府週轉不靈，自必極力維持，即使取息，亦必較低。有此數種優點，故近代各國大都以銀行代理制逐漸代替獨立公庫制。但銀行代理制亦難免無其缺點，幸尚可設法加以避免耳：（1）例如代理銀行之選擇，甚難確定標準，財政當局偶有不慎，即易引起落選銀行之猜忌，甚至造成政治之爭端（參看本章第二節美國公庫制度之沿革）；但如能事前規定嚴密而公平之標準（如現行公庫法規定國庫事務應由中央銀行代理，在未設中央銀行之地方始再委託其他銀行，及郵政機關代理），則此種弊端即可避免。（2）代理公庫銀行設若發生破產及倒閉現象，則公款即易遭受損失；但若政府選擇代理銀行時特加審慎，年度進行時監督其業務，且在法律上規定公款有享受優先清償之權，則此弊亦可減少。

銀行代理制係指以銀行代理公庫之綜合制度而言，若再詳加分析，則其中實包含兩種性質不同之制度：一為委託銀行制，即銀行於接受代理公庫收支後，對於公共款項須專設庫房特別保存，不得與銀行之營業資金相混，亦不能自由加以運用；一為銀行存款制，即銀行於接受代理公庫收支後，對於公共款項即視同銀行存款，可與銀行資金混合，並得自由加以運用。如就二制加以比較，則銀行存款制之優點殊非委託銀行制所可企及。蓋委託銀行制之優點均為銀行存款制所共有（如前段所述銀行代理制之優點），而銀行存款制，下述諸項優點，則為委託銀行制之所無也：（1）在銀行存款制下，銀行可將公款混入營業資金，自由加以運用，故資金不致死藏（資金死藏是一種社會經濟損失）；而在委託銀行制下，則不能產生此種利益。（2）在銀行存款制下，公共