

孔兼部長就職十週年紀念文輯(貳)

十年來之財務行政

財政部秘書處編

民國三十二年十一月

中央信託局印製處印



孔 兼 部 長 玉 照

十年來之財務行政（目錄）

一、緒言	一
二、財政收支系統之改訂	二
三、歷次全國財政會議概況	五
四、戰前財務行政之設施	八
（一）行政系統	八
甲、中央行政機構——本部	八
1. 關務	九
2. 鹽務	一〇
3. 稅務	一一
乙、地方行政機構	一二
1. 省政廳	一二

2. 市財政局	一二
---------	----

3. 縣政府財政科	一二
-----------	----

(一) 主計系統	一二
----------	----

甲、主計機構之組織與取權	一二
--------------	----

1. 主計處	一三
--------	----

2. 會計處 會計室	一三
------------	----

乙、本部會計機構	一四
----------	----

丙、本部統計機構	一四
----------	----

(三) 審計系統	一五
----------	----

五、戰時財務行政之設施	一五
-------------	----

(一) 行政系統	一六
----------	----

甲、中央行政機構——本部	一六
--------------	----

1. 賦稅機構	一九
---------	----

子、田賦機構	一九
--------	----

丑、稅務機構	二〇
--------	----

寅、關務機構·····	二一
2. 專賣機構·····	二二
子、鹽專賣機構·····	二二
II、食糖火柴菸類專賣機構·····	二二
3. 債務行政機構·····	二三
4. 金融行政機構及鑄幣機構·····	二四
5. 物資行政機構·····	二七
6. 緝私視察及人事機構·····	二九
7. 財政金融研究機構·····	三一
乙、地方行政機構·····	三二
1. 省財政廳·····	三二
2. 市財政局·····	三二
3. 縣政府財政科·····	三二
(二) 公庫系統·····	三二
甲、公庫制度之沿革·····	三三
乙、公庫機構·····	三四

1. 國庫署	三三
2. 代理國庫之銀行	三四
丙、公庫收支處理程序	三五
1. 國庫收入程序	三五
2. 庫款支出程序	三五
3. 財物保管	三六
4. 庫款稽核	三六
丁、最近公庫制度之進展概況	三六
(三) 主計系統	三七
甲、會計	三七
乙、統計	三九
1. 本部統計處	三九
2. 各單位統計室與統計員	四〇
(四) 審計系統	四〇
六、本部實施行政三聯制概況	四二

(一) 設計考核機構·····	四二
(二) 本部辦理設計考核概況·····	四四
(三) 行政三聯制對於財務行政之效果·····	四五
七、結 論·····	四六

十年來之財務行政

一、緒言

一國之財政政策，賴財務行政以推行，而國家稅賦之徵課，金融之管制，貿易之經營，公幣之支出保管及審核，預決算之編製實施及監督，亦皆賴財務行政以達成其任務。故財務行政爲財政制度之基礎，爲健全財政之樞紐，其機構之設置，職權之劃分與運用，均關重要。

我國財務行政，就其內容分析，有如下之四大系統：

(一) 行政系統 主管國家之財務行政，而尤以發布徵收命令，主管徵收行政，爲其中心任務。近世紀來，其範圍日益擴大，如金融之管制，以及非常時期中主要貿易之經營，物資之管制，爲便於運用計，亦大都歸其主管。

(二) 公庫系統 國家財務收支，雖由各機關官吏執行，然現金之出納保管，須另有專管機關任其事，否則收支官吏現金在手，即難免不發生弊竇。此種保管現金之機關，是爲公庫。我國現行公庫制度，係採統一公庫制，及該制中之銀

行存款制。

(三)主計系統 主管國家歲出入預算之編製(歲計)，各機關會計之辦理(會計)，各項統計之編製等是。

(四)審計系統 主管國家財務出納之審核，蓋國家預算之施行，是否符合，各機關財務出納，是否合法，雖各有主管官吏負責辦理，然國家爲判別其責任，稽核其收支，並防止貪污浪費起見，不能不有獨立之監督機構，是爲審計。審計工作，分爲事前審計事後審計及稽察三種。

在此次抗戰以前，僅有行政系統、主計系統、審計系統三者，抗戰發動後之次年(卽二十七年)，國府公布公庫法，二十八年十月國府復明令施行該法，公庫系統始告建立。而自二十二年至三十二年十年中間，在財政上有其劃時代之重要性，而與財務行政最有密切關係者，一爲我國收支系統之改訂，一爲第二第三兩次全國財政會議之舉行。茲將改訂收支系統及舉行此兩次財政會議之經過，並戰前戰時財務行政之設施，分別撮述其概要於次：

二、財政收支系統之改訂

我國古代財權，大抵集重於中央，各種稅源，中央與地方殊無明確之劃分，民國三

年北京政府頒布國地兩稅劃分案，規定凡主要稅源，悉歸中央所有，內重外輕，仍係根據中央集權之主旨而定，且實際上歷年所列國地各稅，或合或分，仍無定制。國民政府成立後，本部鑒於劃分國地收支之重要，經於十六年七月，頒布國家地方收支暫行標準案，十七年第一次全國財政會議，復加修正，其要點爲中央稅以間接稅爲主，而以直接稅輔之，地方稅則以直接稅爲主，而以雜項稅捐輔之，此外對中央與地方之支出，亦有規定，至是國地財政乃有一界索可尋。惟所列地方收支僅及於省，尙未推及縣市。二十四年，國府復頒行財政收支系統法，分財政單位爲中央、省、縣三級，使各有獨立之稅源，尤以充實縣之財政，扶植縣自治爲其特色。財政收支系統法，雖經公布，但因抗戰期間，稅收調整，事實上固感困難，即關於支出之規定，亦間有不易實行之處，故延未實施。嗣中央爲促進地方自治，推行新縣制，於二十六年頒布縣組織綱要，對於省縣及鄉鎮財政收支，復有明確之劃分。惟自抗戰發生，一方面在中央因抗戰建國之所需，既日漸增鉅，他方面縣市地方，復以事務增加，經費亦感不足，因此我國財政收支系統，遂有重新釐劃之必要。且戰時財政，利在統籌，中央地方原屬一體，國家財源，分之則力小而策進爲難，合之則力厚而成效易舉，中央因是於三十年四月五屆八中全會通過「改進財政系統案」，將全國財政，分國家財政與自治財政兩大系統，其範圍有如左列：

（一）國家財政應包括現有之中央及省兩部份財政，通盤籌劃，統一支配。

(二) 自治財政系統，應遵照 國父遺教以縣爲單位，先培稅源，並予以伸縮之彈性，俾應將來需要，而得因地制宜之便。

國家財政系統之收入部份，除原屬國家預算之一切收入外，並將原屬省預算之一切收入，概劃歸中央管理。至於國家財政系統之支出部份，則分爲普通政務預算與特別建設預算兩大部門，亦以省及中央原有之支出屬之。關於自治財政系統之收入部份，其屬於租稅者，由中央稅務機關收納劃撥，其屬於規費者，得由各縣自收。支出部份，則由各自治單位之縣，依照規定科目及一定之標準，編造預算，送經民意機關同意後，再由省呈中央核定，其因貧瘠而有不足者，依核定之預算由中央補助之。此即新訂財政收支系統內容之大概。

改訂財政收支系統原則既經確定，本部即於三十年六月召開第三次全國財政會議，就國家財政與自治財政兩大系統之收支，以及國家劃撥補助市縣稅項及其標準，釐定實施綱要六項，並將國家財政收支系統之收入及支出，與自治財政收支系統之收入及支出各部門，詳細訂列分類表，付諸實施。

我國收支系統，經十餘年來之檢討與改進，幸已具體確定，並付實施，此後國家財政與自治財政之收支，系統肅然，不獨在中央方面，爲求適應抗建需要，易收統籌整理分配之效，即在地方，亦因縣財政之獨立與充實，而能早日奠定其自治基礎，此誠我國

財政史上劃時代之革新也。

三、歷次全國財政會議概況

自國府奠都南京以來，財政當局凡所策劃，皆遵 國父遺教，總裁訓示，及本黨政綱政要，妥慎籌維，然後實施，第中間或謀集思廣益，以解決財政上之重要問題，或為求融協內外，以促進本黨之財政政策，爰有全國財政會議之召集。

第一次全國財政會議，係於十七年七月舉行，當時會議討論之中心，除裁兵問題及統一財政問題外，並議決裁撤釐金，以實行關稅自主，議定劃分國地收支，統一財務行政，更新稅制，厲行預算，整理國債等項，以漸達到財權統一財政健全之目的。

民國二十三年，時內承歷年軍事殃害、水旱交收及內匪外禍迭乘之餘，外遭世界經濟恐慌之襲擊，當時農村破產、經濟崩潰之呼聲，喧騰於全國，各級地方又承裁釐之餘，財源枯窘，不惜竭澤而漁，遂致苛捐雜稅，層出不窮，田賦附加，增長不已，結果造成上下交困之局勢。財政當局籌維之艱，更倍於往昔。孔兼部長爰於是年五月召開第二次全國財政會議，議案之提經通過者，除本部交議之整理地方財政、舉辦土地陳報及減輕田賦附加另籌抵補各案外，計有關於整理田賦減輕附加，關於改革租稅制度與廢除苛捐雜稅，關於確定地方預算，關於整理幣制及救濟農村金融各案共一百二十餘件。

上項議案，均經本部就可能範圍內，次第實施，蔚爲整理地方稅制以復興農村之具體方策。就中之（一）廢除苛捐雜稅蠲減民衆負擔，（二）舉辦土地陳報解決田賦問題，（三）澈底改革稅制整頓地方稅收，（四）確定地方預算注重生產建設諸端，經財政當局十年來不斷努力之推進，其績效尤有足多者。

三十年四月，本部以適當抗戰建國同時並進之際，奉交第五屆中央執行委員會第八次全體會議決議，交辦（一）調整財政收支系統，（二）田賦收歸中央管理，（三）奠定鹽糧專賣制度及（四）籌備消費品專賣等四案，關係重要，經於是年六月召開第三次全國財政會議。此次會議，各會員對於議案之討論，極爲誠摯熱烈，均能注重實際問題，研究有效辦法，其決議各案之犖犖大者，計有：

（一）樹立國家財政系統，以確定甲、劃分收支系統，乙、省級財政併入國家財政，丙、統收統支，丁、統一徵收機構，戊、統一各省政府之債權債務。

（二）樹立自治財政系統，以決定甲、充裕縣收入，俾鞏固縣財政基礎；乙、調濟貧富縣份之收入，俾利新縣制之普遍推行；丙、確立自治財政制度，俾增進地方行政效率。

（三）改進稅收稅制，以確定甲、田賦收歸中央，並改徵實物；乙、取締通過稅性質之捐稅，改辦戰時消費稅；丙、改進營業稅辦法；丁、統一緝私。

(四) 實行糧食政策，經決議一面將田賦改徵實物，一面發行糧食庫券徵購糧食，俾前者以握量而制價，後者以制價而集量。

(五) 注重財務行政人員之嚴格訓練與確實保障，以奠定財務行政之健全基礎。

此外關於金融政策、貿易政策、專賣政策等亦各有重要之決議，均為適應抗戰建國之有效辦法，財政當局對於各案，業經分別督促次第實施。

綜觀三次全國財政會議，第一次之主要收穫為實行裁釐與國地收支之劃分，第二次之主要收穫為廢除苛雜培養稅源，並檢討地方財政之改進，及改革稅制之實施，而第三次會議對於(一)戰時田賦之統籌整理，(二)財政收支系統之澈底調整，(三)地方捐稅制度之具體改進以及(四)實行新縣制後所需各項經費之籌劃等問題，亦均有詳密之規劃與釐定，收穫尤多。且前二次會議所成就者，多屬於消極性之除弊，而第三次則着重於積極性之抗戰與建國，其使命與貢獻較前二次更為艱鉅。各次會議，雖時代之背景不同，財政上之需要因應，從而有別，而中央地方原屬一體，集各方負責人員與專家於一堂，共抒所見，開誠商榷，其能銘合政策與事實，以收上下貫澈內外相維之宏效，則三次會議均屬相同。而歷次全國財政會議決議各案，一經政府實施之後，均可於財務行政之機構執掌及各種措施之演進中，以表現歷次財政會議實與財務行政具有設計與執

行之密切關係，此尤爲我國近十餘年來，財務行政所獨具之特點也。

四、戰前財務行政之設施

十六年四月，國民政府奠都南京，五月，本部成立，旋依照國父五權遺教，以審計職權歸監察機關主管，於監察院之下設審計部。二十年，成立主計處，實施超然主計制。於是我國財務行政上，遂有行政、審計、主計三大系統。

(一) 行政系統

甲、中央行政機構——本部

本部自十六年五月至二十一年，部內之廳署司處等組織，時有增併。二十二年十一月，太谷孔公兼長本部，以研究幣制改革及整理地方財政廢除苛捐雜稅，於二十二年先後設立幣制研究委員會，與整理地方捐稅委員會。迄二十六年三月，部內之組織，爲部次長以下設一廳一處三署六司，即參事廳、祕書處、關稅署、鹽務署、稅務署、總務司、賦稅司、公債司、錢幣司、國庫司、會計司是也。而鹽務稽核總所及稅務整理委員會、國定稅則委員會、會計委員會、幣制研究委員會、整理地方捐稅委員會、財政整理委員會、財政特派員等，均直隸於部。各處署司以下，均分設各科。關務、鹽務、稅務三署於章則範圍以內，得發布署令。二十六年四月至抗戰發動以前，上述各單位及各直

轉機關，除鹽務署於四月間改組爲鹽政司，同時鹽務稽核總所改組爲鹽務總局，又會計司亦於是時改組爲會計處外，其他均無變動。至委員會之組織，視事務之繁簡而異。財政特派員係於十七年爲便於處理各省區內國稅及中央財政事務而設置，其先於江蘇、安徽等十四省設置之，其中有以財政廳長兼任者。二十三年設置者爲廣東、四川、陝西、甘肅四省，而四川財政特派員之職權，則因適應需要，略異於他省。至二十四年底，各省特派員一律裁撤，惟四川特派員則仍舊設置，二十七年始予裁撤。又在抗戰以前，關稅、鹽稅、統稅三項，爲收入大宗，菸酒印花稅次之，鑛產稅又次之。關於本部附屬機關之戰前組織，茲姑就關務鹽務及稅務之統稅印花菸酒稅及鑛產稅等附屬機關簡略述之：

1. 關務

本部爲管理全國海關行政，於部中設置關務署，總稅務司署爲關務署之直轄機關，各地海關設置關監督署及稅務司署，關監督受關務署之監督辦理關務，對於稅務司立於監督之地位，稅務司辦理徵稅事項，隸屬於總稅務司。各關監督署設監督一員，置總務、稅務、計核三課。二十三年時，江蘇、浙江等十八省，共設有江海、金陵等關監督公署及稅務司署各三十六處。總稅務司署設總稅務司一人，署內置漢文、機要、稽核、典職、財務、審核、緝私、統計、海務等科，除海務科外，各課設稅務司一人，副稅務

司幫辦稅務員各若干人。海務科則設海務巡工司、總工程司、副巡工司、工程司及技士等。各關稅務司署，設稅務司一人，署內分設四課至七課不等。至各關職員，并無定轄，因事務之繁簡，由總稅務司統籌支配。

2. 鹽務

本部置鹽務署，為全國鹽務行政主管機關，各地掌管鹽務行政者，於產鹽區域置鹽運使，其區域較廣大者更設運副以輔之，於銷鹽區域則有權運局（惟河南稱為督銷局、新疆稱為運銷局、口北稱為蒙鹽局），均歸鹽務署管轄。二十二年時，全國各省區設鹽運使者，計有長蘆等十五區，設運副者，為淮南等四區，設權運局者，為湘岸等十區。

鹽務直轄機關之附屬機關，為鹽場公署、場務所、食鹽檢定所、覆查所、權運分局、運銷分局、掣驗局等，其隸屬於各分局管轄者概稱為卡。惟上述之鹽運使運副權運局長等，自二十一年七月起至二十五年間，為統一事權並節縮經費計，除雲南河東及晉北三區外，先後改由各該地鹽務稽核之華員兼任。至鹽務稽核總所，原係主管鹽稅之徵收稽核事務，總所於產鹽區域設稽核分所，於銷鹽區域設稽核處或收稅局，各分所稽核處收稅局之下並得酌設分支機關，以辦理釋放收稅查驗各事。二十六年四月，本部遵照當時修正之財政部組織法及鹽務總局組織法之規定，改組各鹽務機關，將鹽務署改為鹽務總局，於長蘆等十一產區，設立鹽務管理局，於湘鄂等七