

公庫制度目次

自序

緒言

第一章 我國過去財務管理制度上的缺陷及其影響……(三一—一一)

第一節 過去財務管理制度上的缺陷

第二節 財務管理制度上的缺陷所招致的不良影響

第二章 我國公庫的任務……(一二—一三)

第三章 建立我國公庫制度的基本原則……(一四—二〇)

第四章 我國公庫制度的構成……(二一—四〇)

第一節 公庫系統的組織：(一)公庫的等級及其隸屬關係 (二)公庫的代理機關：

(a)公庫代理機關的本體之選定 (b)公庫代理機關設置總分支庫

的辦法 (c)公庫代理機關與公庫的關係 (d)公庫代理機關與公庫主管

機關的關係

第二節

其他關係機關在公庫制度中的地位：（一）政府各機關在公庫制度中的地位（二）計政監督機關在公庫制度中的地位（三）公庫主管機關的上級機關等在公庫制度中的地位

第五章 我國公庫制度關於經營公款公物的工作辦法

（四一—六四）

第一節

公款的經營辦法

（第一）

收入總存款：（甲）收入總存款的來源及

其主管者（乙）收入總存款的收款（丙）收入總存款的付款（丁）關於收

入總存款之收付的報告和通知

（第二）

普通經費存款：（甲）普通經

費存款的來源，其主管者及其存入（乙）普通經費存款的支出（丙）普通

經費存款剩餘的保留（丁）關於普通經費存款之經營的報告

（第三）

特種基金存款：（甲）特種基金的定義、種類、及其特殊性（乙）特種基

金存款的來源及其經營

（第四）

收入之退還和支出之收回

（第五）

違法收支或命令收支的處置辦法

第二節

公物的經營辦法

第六章 我國公庫制度的彈性規定

（六五—七五）

第一節

關於公庫制度之構成的彈性規定

第二節

關於公庫經營公款辦法的彈性規定

公庫制度

緒言

我國現行公庫制度，是以公庫法和公庫法施行細則（以下簡稱細則）做骨幹樹立起來的。公庫法計三十二條，是民國二十七年六月九日由國民政府公佈的。其施行日期及區域，由國民政府根據公庫法第三十二條的規定，於二十八年六月二十四日以命令公佈，規定國庫除新疆、雲南、青海、寧夏等四省暫予展緩施行，及游擊區域或接近戰區地方，事實上確有特殊障礙者，准由公庫主管機關臨時酌予變通外，其餘均自二十八年十月一日起施行。各省、市、縣庫定自二十九年一月一日起施行，其僻遠省縣或有特殊情形區域，得將困難情形，儘二十九年一月一日以前呈請行政院核轉，酌予展緩至二十九年四月一日或七月一日起施行。細則計四十條，是二十八年六月二十七日由行政院根據公庫法第三十一條的規定公佈的，公庫法施行之日，即為細則施行之日。我國何以在抗戰軍興之後，要頒行這種公庫制度呢？這是因為我國過去財務管理制度上有些重大的缺陷，因此產生了許多不良的影響，抗戰建國在

公庫制度

這種情形之下，無法希望其必勝必成。要採行公庫制度，才有可能救正這些缺陷，掃除許多不良影響，而減少抗戰建國的阻力，增加必勝必成的保障。

那末，我國過去財務管理制度上到底有些什麼重大缺陷，并且發生了些什麼不良影響呢？其以補救這些缺陷和不良影響爲目標而頒行出來的我國現行公庫制度到底又是怎樣一種東西呢？以下打算分章申述其概要。



公車埽

第一章 我國過去財務管理制度上的缺陷及其影響

第一節 過去財務管理制度上的缺陷

我國過去財務管理制度上的幾個重大缺陷，畧如下述：

第一：收支命令權與執行權沒有分開 收支命令權是就公款發出收支命令之權，收支執行權是依據此種收支命令實行出納公款之權。這兩種權限分屬於兩個不同的機關系統，國家財政纔弄得頭緒來。可是我國過去的情形恰恰相反，收支命令權與執行權每每是同屬於一個機關。這可從以下兩個角度加以說明：

（一）財政機關兼掌出納保管 這是說財政機關對於各種財源的收入款和各支用機關的經費款，不但有發出收付命令之權，同時還有實行出納保管之權。例如民國二十二年的湖南軍政廳，便是這種情形，當時該省省款的出納保管差不多完全集中在財政廳會計課。

並且這種財政機關兼掌出納保管的制度，運用在稅務行政上又形成了徵收機關先取後解，坐支抵解，撥付抵解等例規。所謂先收後解，實際上是徵收機關先將許多稅款自行彙收之後，保管一個時期，然後方才繳解入庫。所謂坐支抵解撥付抵解是說徵收機關將所徵得的稅款之一部移充本機關的經費（坐支），或撥給其他機關，尤其經費（撥付），再行備具書據，向金庫辦理轉賬手續，（抵解）。先收後解是等於把徵收命令權、收解稅款權、和保管稅

款權一齊賦予了同一個稅務機關。坐支抵解撥付抵解是等於把徵收命令權，經收稅款權和發放經費權一齊賦予了同一個稅務機關。

(二)各公務機關自行收支保管 這是說各公務機關不但負有當該機關的特殊任務，并且還一般地兼有辦理國家財務行政的權責。例如過去湖南各縣區教育經費便多是由各教育機關自行收納、自行保管、自行支用。在這種情形之下，這種機關不但是負有教育上的任務，並且還兼有徵收機關、出納機關等權責。

由於財政機關以至各公務機關都這樣兼有公款收支保管上的命令權和執行權，於是這些機關都無形中自成一個獨立的財務管理單位。而因為上級單位與下級單位在行政系統上往往是相隔數級，直接授受諸多不便，於是為聯系其相互間的收入解繳或經費發放起見，又產生了所謂承轉制。國家歲入款經征收機關征得後，每每是先行解繳某種承轉收入款的機關核收，然後由該承轉機關彙解上級機關或其金庫。國家歲出款也每每是先由上級機關或其金庫彙付與某種承轉經費款的機關再由其分發於其隸屬機關。由於這種承轉制的產生於是收支命令權與執行權結合的流弊更加多了。

第二：金庫制不統一 我國過去金庫制度之演變，雖說也有幾十年的歷史，但是直到現行公庫制度頒行為止，過去的金庫制度是從沒有脫去支離滅裂的階段，這表現在如下的幾方面：

(一) 金庫經管公款的方式不統一 國庫在頒行公庫制的前幾年已開始走向「一的銀行存款制，可是省市縣庫則有的是採取銀行存款制，有的是採取委託金庫制，有的是採取行政金庫制，甚至有的還是採取官廳金庫制（關於這些制度的解釋下面再說）。可說中國過去各金庫經管公款的方式是世界各國古今各種制度之龐雜混亂的大合奏。

(二) 省市縣金庫的隸屬關係不統一 過去省市縣金庫的隸屬關係有三種：1省庫縣庫各自獨立，共同隸屬於財政廳，安徽、江蘇、福建等省便是這樣。2縣庫隸屬於省庫，浙江便是這樣。3省庫隸於財政廳，市庫隸於市政府，縣庫隸於縣政府，廣東廣西便是這樣。由此可見過去省市縣庫的隸屬關係是不劃一的，是各自為政的。

(三) 公款的存放處所不統一 即在國民政府規定所有國庫歲出入統由中央銀行收納經管之後，各機關從國庫領到經費後，還是各自存於其往來的銀行，各收入機關在未將經收的稅款解繳國庫之前，也還是把它存放在其往來的銀行。至於省縣款的存放處所，也一樣是由經管機關任意選定。并且過去的公款，不但可以存於銀行，也可因機關負責人的高興而存於錢莊、商號，甚至某一私人手中。因此過去公款的存放處所是紛歧錯亂，毫無系統可尋。

第三：審計監督行不通 國民政府雖從四屆一中全會以來，力謀推行事前就地審計稽察制度，但因公庫制度未能樹立起來，過去公款收支之發生，各機關，仍沒有隨時報告審計機關的義務。審計機關的事前就地監察作用還是無從發揮。

第四：公物沒有周到的照管 我國關於公物之保管，向來是很少明確的規定，更少統一的章制。在公庫法施行之前，中央和地方，如上所述，雖已有金庫之存在，但是這些金庫却大都是以公款爲其經管對象，而沒有顧及到公物之安全。我國公務員對於公物的保管，向來是看得很隨便的，既沒有法紀爲之約束，國家關於公物的管理，便無從着手。

第二節 財務管理制度上的缺陷所招致的不良影響

由於過去我國經管公款公物的制度是具有這些嚴重的缺陷，所以歲月推移，它便留下了下述許多不好的影響，爲害國計民生：

第一：關於公款之經管，弊端百出。這可以分做幾點說明。

(一) 稅款及其他國家收入被吞蝕挪移 主要由於財政機關兼理現款之收納保管，加以審計不周，金庫制度紛歧，及其他財務管理上的缺陷，其中負責人員便可從中舞弊，或則多收少報，或則大頭小尾，或則濫收不報，或則納而不解，或則先行收納後發命令，或則維持長存挪用長存。多收少報，每征收稅款填發稅票時，在征收機關與納稅人串通舞弊之下進行的，例如對依法應納百元的稅款，在稅票上只填六十元，而向納稅人實收八十元。所謂大頭小尾，是說征收機關填發稅票時，在憑証聯上照填稅額，而在存根上則填較少稅額，吞蝕其差額。所謂濫收不報，是說征收機關征得稅款後，並不填給稅票，納稅人在行政權威壓力下，不敢計較，於是稅款全被吞沒。所謂納而不解，是說征收機關征得稅款後，不依法解繳，

巧立保管名目，隱存其款，徐圖吞蝕，所謂先行收納後發命令，是說稅款之收納往往先於征收命令之發出，而將稅款挪作別用，所謂維持長存，挪用長存，是說征收機關，截留稅款，長期存放，將其存息，入其私囊，或竟擅自挪用此種存款，遂其私圖。

(二) 薪餉事業費及其他國家經費被吞蝕濫耗 主要由於各公務機關兼理現款之支出保管，加以審計不周，金庫制度紛歧，及其他財務管理上的缺陷，其中負責人員又可從中舞弊，或則多領少用，或則領而不用，或則截留剩餘，或則先行支用補辦預算，或則先行支付後發命令。所謂多領少用，是說機關浮報薪餉員額或其他費用，領得多於其實際開支之經費。所謂領而不用，是說機關憑空捏造事業費等名目，領取公款，入其私囊，或將應辦事業，攔而不辦，將其經費，入其私囊。所謂截留剩餘，是說機關不將所謂「節餘經費」繳還金庫，而另提追加預算，以此種剩餘經費為財源浮支濫用，或則滾存不動，視為準備金或活動金。所謂先行支用補辦預算，是說機關不顧預算法案上有沒有，一意先行支用，事後則以款已支用為藉口，交主計人員補辦追加預算手續。所謂先行支付後發命令，是說先行支用經費然後發出支付命令。

(三) 公款私存，被吞蝕挪移 由於事前就地審計無從推行，并且財政機關及各公務機關兼理現款出納保管，又有權將公款任意存於其各自往來的銀行錢莊等，於是此等機關便有機會與該銀行錢莊等狼狽為奸，將國家收入或經費之一部或全部用私人名義存放，其結果

小焉者則機關負責人可把公款存息漏入私囊，甚焉者他竟可任意將存款挪作別用或吞沒下去。

第二：關於公物之經營，弊端百出。由於公物的經營過去沒有明確而統一的章制規定，所以不但公物的損耗率遠較私人用品為高，公物的變賣價格每較一般市場價格為低，并且公物私用、公物私有、以至公物盜賣等弊端也是層出不窮。

第三：整個國家財政陷於麻痺。這可以從兩方面加以說明，一即國家財政機構無法健全，一即公帑枯竭，國家損耗多。

(一) 國家財政機構無法健全。過去的財務管理制度既是具有上述許多嚴重缺陷，而其結果既又在公款公物之經營上發生了很多的弊端，則整個國家財政機構之不能健全起來自是無可避免的結果。由於預算經費之浮報與多估，追加預算之無限制提出，以及預算歲入之橫被侵吞，預算制度便等於虛設。由於各級金庫支離減裂，各個機關各自為政，報銷多屬捏造，公款每被隱瞞，會計工作便成有名無實。由於公款出納每每先於收支命令之發出，加以收支發生又不隨時報告審計機關，事前就地審計制度便成具文。由於國家不能統收統支，承轉機關破壞公庫機能，并且抵解的稅收佔去國家總收入的百分之三十以上，結果過去所謂金庫便成了一個事後轉賬機關和保存尾數機關。由於財政機關兼理出納保管，事務繁忙，并且征收機關維持長存，甚至將經收稅款拖到十八個月之後解繳，結果財政上的辦事效率便無法提

高。由於各公務機關兼理收支保管，結果收入富有機關與收入貧乏機關之間，便不但生出榮枯不均之感，并且喪失了有無相通的可能，財政上的調劑與均衡便無由實現。

(二) 公帑枯竭，國家耗損多 這不但是公款公物，經管上的種種弊端的直接結果，同時也是財務管理制度上的缺陷的直接結果。首就前一場合而言，國家收入和經費之橫被吞蝕，固然使國家庫存陷於枯竭，就是公款之濫耗挪移以及公物之浪費，盜賣等等，也必然使國家添出許多不必要的損耗。次就後一場合而言，例如公款解發上的承轉制之存在，便必然使國家添出一大筆承轉機關的開支。公款經管上的委託制等之存在便必然使國家添出一大筆金庫補助費。而公款之任意存於各別銀行錢莊商號以至個人手中，又易發生倒賬情事，其由此所生的損失，結果也什九是歸公家負擔。只就微乎其微的各省市縣金庫補助費一項而論，據說每年合計就要耗去一百五十萬元以上，則其他方面耗費之大已可想見。

第四：整個國家政治不能上軌道 因為公款公物的經管是這樣處處有營私舞弊的機會，而整個國家財政又是這樣陷於麻木不仁的狀態，所以過去整個國家政治也難逃腐化二字之譏。不但我國的官場是素以貪污著聞於世界，並且財政機關阻碍國家施政的現象也是數見不鮮。同時國家要政之舉辦和惡例之革除，也每每被貪官污吏擱置下去了。

第五：整個國民經濟不能健全發展 這特別可從下面兩點加以說明：

(一) 民族工業不易發達 由於國政不舉，官富民貧，於是破產現象層見迭出，信用制

度無從確立，若干萬萬元的官僚資本都逃避到外國銀行去，這便使本國的資金不能營養本國的民族工業，反加強了國際金融資本控制我國民族工業的力量。其次由於同樣的原因，大眾生活必需品和生產手段的生產必趨萎縮，而達官貴人所需奢侈品的生產和輸入反可提高一些，這也使民族工業不能健全發展而增加中國經濟對列強的依存性。

(二) 社會金融陷於混亂 由於民族工業不易發達，特別是公務員又有挪用長存的機會，於是交易所中便時常可以見到官僚的足跡，結果社會上買空賣空的投機事業因之增多，金融市場的波動隨之增大，而使社會金融陷於混亂。其次由於過去委託金庫制等落後的金庫制度之存在，庫款與銀行資金便截然分開，結果庫存收縮時社會金融必隨之發生通貨過剩，物價高漲的現象，庫存膨脹時社會金融又必隨之而發生通貨不足，生產停滯的現象。這也都使社會金融陷於混亂。

像上述各方面的不良影響，在平時已足以置國家於覆卵之危，當此抗戰建國的革命時期，其嚴重影響到必勝必成的前途，更是顯而易見的事。現在我們爲了充實抗戰軍力，發展國家經濟建設文化建設等事業，在在需要動員空前大量的公款公物和公務人員，可是如果過去財務管理上的重大缺陷不從速予以救正，則公款公物和公務人員之大量動員，不但不足以促進必勝必成的實現，也許會使中國的財政、政治、經濟情形更加不堪聞問。正是因爲這個原因，所以國民政府在抗戰開始後不久，便毅然決然頒佈公庫法、細則、及其他有關法令，樹

立起公庫制度，以謀補救我國過去財務管理制度上的缺陷及其所產生的許多不良影響。那末我國現行公庫制度，到底是怎樣一種東西呢？它何以有這種理亂除弊的功能呢？以下且以公庫法和細則爲中心，兼據其他重要的關係法令等，進一步談談這個問題。

第二章 我國公庫的任務

要了解我國的公庫制度是怎樣的東西，首先應當知道我國公庫的任務是什麼？他就是說，先應當了解國家到底要了公庫作什麼用處？因為整個的公庫制度都無非是爲了完成公庫的任務而樹立起來的。根據公庫法第二條第一項中的規定，公庫是「爲政府經營現金，票據，証券，及其他財物之機關」，這便無異是說國家給了公庫兩個主要任務，其一是經營公款，其二是經營公物。詳細點說，我國公庫的任務，不但是替政府出納保管和移轉其現金，票據，証券，並且還要替它保管其他動產和不動產。

公庫法對於公庫任務的這個規定，有一點特別值得注意的，便是現行公庫制度的錢物並重的精神。第一章已經說過，我國過去金庫制度的重大缺陷之一，便是其重公款而輕公物的惡習。實則公物也是拿公款去買來的，公物毀損紛失之後，政府機關仍須再行支出公款去買進來，公物的公用時間延長，無形中便減少了許多公款的浪費，就講公款之最後歸宿，除了一部份是用以發放薪餉還本付息之外，其餘的也多半是用以採購公物。所以在公款與公物之間分出輕重厚薄是不合理的。並且有些被毀損紛失公物，不是馬上可以買到代替品的，有的甚至是永久也無法再買到的，這尤其增加了經營公物的重要性。正是因爲這些原故，所以現行公庫制度，打破了從來的慣例，把公物之經營與公款之經營同樣列爲財務經營機關的基本

任務之一，不名之曰金庫，特名之曰公庫。

不過我們同時還應當注意，現行公庫制度，雖有必要在公庫法中，把這個錢物並重的基本精神，作為公庫應有的任務標示出來，但這並不是說，現行公庫制度，非在公庫法和細則中，對於經營公物的機構和辦法，也和公款同樣詳細規定出來不可。一方面公物的種類性質及其變化比現金，票據，證券等公款更加複雜得多，非另訂若干特別法，無從作出充分貼切而周到的規定來，他方面，正如第一章事實之所示，我國目前財務管理上最多，最大并且最急待救正的缺陷及其弊端，還是在公款之經營方面。因此，就現已頒行的關於公庫制度的法令而言，關於公款經營之規定還是多於關於公物經營之規定，而公庫法和細則也除了有少數條文涉及公物之經營外，最大部份還是側重在公款之經營問題。關於公物之管理，公庫法第二十九條還是明文規定其應當「另以法律定之」。因此，以下關於我國現行公庫制度的闡述，事實上也還是只好側重在公款之經營問題。

第三章 建立我國公庫制度的基本原則

那末我國的公庫制度是怎樣完成公庫的任務的呢？這便要首先講到我國公庫制度所由建立的基本原則問題了。我們從第一章已經知道，我國過去財務管理上的許多缺陷，是產生了何等重大的不良結果了。這些缺陷本身之所由形成，雖可從社會經濟機構以至其他許多不同的視角去找出不同的原因來，但是我們如果從財政立法精神的觀點去觀察的時候，則無疑地可說公庫制度的原則之未能確立乃是我國過去財務管理之所以發生前述許多缺陷的重大原因。由於過去關於金庫的機構及其運用，沒有一定不移的適當原則可資共同遵守，所以金庫制度本身內部既發生了種種支離滅裂的現象，金庫與其他機關在財務管理上的關係也就互相銜接不來。在這種情形之下，過去金庫之不能完成經管公款公物的任務是難怪的。因此我們如果希望我國現行公庫制度，能够救正過去財務管理上的缺陷而完成公庫應有的任務，首先便非確立公庫制度所由建立的基本原則不可。

我國現行公庫制度，可說是建立在下列四個基本原則之上的。這便是（一）聯綜組織原則；（二）統一原則；（三）代理原則；（四）存款代理原則。

（一）聯綜組織原則 建立現行公庫制度的重要基柱，首先應當數到聯綜組織的原則。現代大企業會計制度中，有所謂「內部牽制」辦法。其要點即在一辦事者不管錢，管錢者不

管帳，管帳者不管錢又不辦事」。其用意在使職員各專責成，互相幫助，互相牽制。因為這種辦法在企業管理上已經增加了不少辦事效率減少了許多舞弊機會，所以各國早已應用於國家的財務管理，四權分立的聯綜組織便是一「內部牽制」辦法在國家財務管理上的表現。所謂四權分立的聯綜組織，是說國家財務管理應分為四個獨立的系統，互相牽制，互相幫助。這四個系統，第一是命令系統，主要是由主管財政機關執行財務行政上的收支命令，並辦理稅務，金融，幣制，公債等財政設施。第二是出納系統，由公庫機關，遵照收支命令機關之收支命令，經管現金，票據，證券之出納保管移轉和財產之契據等之保管事務。第三是積極的計政監督系統，由主計機關主管歲計、會計、統計事務。第四是消極的計政監督系統，由審計機關主辦事前、事後的就地和書面的審計和稽察事務。此種聯綜組織之特點，在於這四個系統一面各具超然獨立的精神，而一面又有分工合作的功效，分別為四個含有連環性的聯立系統，合則為一個脈絡厘然的綜合組織。國民黨第四屆一中全會，曾本此精神通過改善財政制度方案。其中最主要的有五點：（一）實行超然主計制度；（二）實行就地審計稽察制度；（三）統一公庫出納；（四）統一征收機關；（五）中央銀行獨立。這個方案可說是聯綜組織原則在中國財政制度上的具體表現。國民政府近年來的財政設施，便是以這五點為最高準繩。例如審計部和主計處之成立，中央銀行法之制定，以及征課機關之漸趨統一，都是朝著這個方向走的。而現行公庫制度之頒行，也正是為了完成聯綜的財政機構，而同時又是預