

國庫制度

國庫制度

民國二年九月卅一日印刷
民國二年十月十日發行

（國）（庫）（制）（度）
（定）（價）（壹）（元）

著者 陸定

北京前門內高碑胡同

發行者 經濟協會

發行所 經濟協會

印刷所 順天時報社



總經售處 商務印書館

分售處 各書莊均有

國庫制度

序言

比年以來東西各國學者莫不互相發明財政學說不可謂非科學之厚幸矣惟關於國庫之設備本爲國家財務重要之端顧其一二制度祇散見於財政史學而成專書者殆未之見是以際茲財政紊亂收納機關每多混弊倡言國庫統一雖有其人而其保管之精義尙未能言之詳盡甚有混合國庫金庫爲一事創議消滅國庫基礎者此尤昧於時事之言也嗚呼可見科學之不能不有專書否則始終將忽視之矣詎復見有國庫表章之一日哉吾讀財政書最好流覽國庫制度常以爲一國財政非統一於國庫財政整理終無術以可行即其一切計畫亦均無從而設施吾編國庫制度人有所指爲失於粗疎者蓋謂國庫本一無意思無形之法人故國庫自身不應獨立而有制度之名稱其有制度之名稱者必爲國庫機關之金庫無疑是說誠然不知猶未盡合也金庫爲國庫一種機關學者既公認之矣國庫有法律上人格故可爲權到義務之

主體金庫則不能此亦學者所公認者也然則不有國庫金庫機關自何而生即生矣而其制度自何而立則謂金庫制度發源於國庫可也必謂國庫不應有制度之名稱不可也吾編國庫制度定此名稱蓋亦煞費經營而自信決非盲從可比觀諸所編目錄之順序當亦可以釋然矣至其發揮真義或有未盡之處則自維淺陋不足以讀科學而科學亦非一時所能窮究也深冀當世博雅君子時爲匡正廣所未學或俟異日多所發明再就正於有道焉此則於編次之餘常游此心於往古來今而未敢局局於一隅之見者也

民國二年九月三十一日陸定序

國庫制度

凡例

一是書爲辛亥年財政講習所之講本凡六閱月大致多所發明嗣復病其疎略抵牾從而訂正之蓋至今年而始成此編也

一編輯是書大半參考明治財政史及小林丑三郎比較財政學而陳君宗嫻考察日本時所錄講義蔓引尤多旣挹春華兼登秋實襄成之雅不敢忘也

一是書前後分二編第一編發明國庫之意義第二編依據金庫出納事務規程逐段箋釋雖字語間多假借致本意反以辭晦然爲遷就習慣起見前後考證亦頗費經營讀者想能舉鑒

一是編自銓次以來擱置案頭久矣近承友人謬謂此編足以裨補時事竊不自揆遂付梓焉至疑比附作者則吾豈敢大雅君子或識吾心

國庫制度目錄

第一編 國庫總論

第一章 國庫之意義……………一

第二章 國庫與各種法令之關係……………三

第三章 國庫與中央銀行之關係……………四

第四章 國庫與國家財政之關係……………六

第五章 國庫與預算之關係……………十一

第六章 國庫制度發達之沿革……………十五

第七章 國庫機關之組織……………二十

第二編 金庫出納事務

第一章 金庫之總則……………二十五

第二章	金庫之歲入事務	二十九
第三章	金庫之歲出事務	五十
第一節	支付預算	五十
第二節	支付命令	五十一
第四章	金庫之保管事務	七十五
第一節	出納官吏管理現金之職務	七十五
第二節	出納官吏使用支票簿之方法	七十六
第三節	金庫核對支票之辦法	七十八
第五章	金庫之現金運轉事務	七十九
第六章	金庫之帳簿組織	八十一
第一節	總金庫之帳簿組織	八十一
第二節	分金庫之帳簿組織	八十八
第三節	支金庫之帳簿組織	八十九

第七章	金庫之計算報告·····	九十一
第一節	總金庫之計算報告·····	九十一
第二節	分金庫之計算報告·····	九十六
第三節	支金庫之計算報告·····	九十七
第八章	金庫之決算整理·····	一百一
第一節	總金庫之決算整理·····	一百一
第二節	分金庫之決算整理·····	一百三

國庫制度

第一編 總論

第一章 國庫之意義

大凡財政之大弊莫患於出入不相知而取予無節又莫患於藏用不相知而鈎考無憑是故有預算以預定歲入之多寡有決算以判決歲出之當否而無國庫以統一歲入歲出之基礎是猶知其入而不知其所以藏知其出而不知其所以用則雖有賦入賦出之所職司會司書之所掌又何能聽其會計以攷日成月成歲成之法守以周知簿書出入之數也哉蓋國家財政與私人經濟相同有富人於此置良田美產經營各種商業勢不能一人總司其事則必委人以經理之其田產商業所入若干所出若干經理者必爲之預算以定歲計之盈虛此經理之責也然其田產商業之收入各款支出各款不宜盡握於經理者之手必富人自掌其出入之柄而后所入所出有所稽考而決算明焉此富人應有之權也不然者出入之盈朒不明簿書之參互無術終未有

不見欺於經理者也。周制職內職歲所掌之事，本可通於預算決算，而邦布出入掌於外府，猶與國庫統一之義不盡吻合。夫國家之有財務行政也，侈言量入爲入之新論，固有所不可。若墨守量入爲出之常經，亦有所不能。蓋國家在財務行政範圍以內，必於每年度編製預算，以預定歲出之標準，以調查歲入之根源，有不足者，則加租稅募公債。國家皆得爲權力之主體。前者曰公權主體之行動，後者曰私權主體之行動。兩者皆有權利得喪之關係。故國家一方面有公法上之財產權，一方面有私法上之財產權。國家之有財產權也，以命令爲重，尤以保管爲要。故有命令機關以發於先，不得有保管機關以嚴於後。國庫者，即保管國家之財產權者也。故國庫爲公法上財產權之主體，亦爲私法上財產權之主體。凡一切征收租稅募集公債及支出各官廳經費，皆以國庫爲保管出納之總樞。

在昔警察國時代，國家僅爲公權之主體，不得爲私權之主體。其必爲私權之主體者，以國庫名之。故國庫於國家以外，別有獨立之人格。至於近世國家觀念日見發達，凡有財產關係之私權，國家皆得爲主體之行動。而國庫亦非於國家以外有獨立之人

格故國庫不論爲公權私權其有關係財產權者皆得爲主體之行動焉

第二章 國庫與各種法令之關係

國庫與各種法令最有關係者如會計法與徵收章程是會計法以限制各官廳之收支爲要務其支出也非由國務員爲正當之債主或代理人不得發支付命令向國庫領款國務員曰支付命令官被委任者曰委任支付命令官是爲命令機關執行支付命令者曰國庫或應其支付或不應其支付國庫皆依法而行尙有於一定用途一定地方經費已經滿支而各官廳長官亦得執行支付之權者是爲支付機關其收入也有由中央特設機關徵收者有委任自治團體徵收者納戶投納稅款應由收稅官頒發收據並按月編製徵收報告書徵收國稅廳長亦應按月編製徵收總報告書此徵收機關之職務也其稅款或由收稅官按期批解或由納戶親自投納皆以國庫爲總匯之區國庫亦皆以發給收據爲憑並以通知各徵收機關爲責此保管機關之職務也而其收入支出一切事務皆明定於會計法與國庫相輔而行此國庫與會計法關

係之大概也徵收章程以限制徵收機關之權限爲要務徵收國稅廳長有分別頒發納額告知單納稅告知單之責收稅官對於國庫立於納戶之地位對於納戶立於國庫之地位國庫收受各種稅款及各項證據每月應編歲入月計對照表爲一切歲入之根據並須送交歲入主管部查核凡此者皆徵收章程應定之事而與國庫實有息息相通之理此國庫與征收章程關係之大概也由是言之國庫制度與各種法令之關係殊爲密切言改革財政者詎可不通盤籌畫而預爲之計哉

第三章 國庫與中央銀行之關係

國庫爲獨立人格既如第一章所述矣然則國庫爲組織人格乎抑爲機關人格乎如曰組織人格則必指定某人爲國庫人亡而國庫亦與之俱亡矣如曰機關人格則必指定某機關爲國庫機關亡而國庫方與之俱亡今議國庫當以機關人格爲斷機關立而組織自備機關應獨立能獨立而後能統一組織不必獨立不獨立而仍不失其爲統一國庫之所由可委托中央銀行辦理者此也故國庫與中央銀行之關係最爲

重大英國之英蘭銀行德意志之帝國銀行日本之日本銀行皆以中央銀行操縱國庫出納事務焉蓋銀行爲專門學門與國庫事務相同國庫委托銀行辦理不惟基礎已具經費可以從省抑又信用互助辦事可期相聯夫發行紙幣銀行既有獨占之權則辦理國庫銀行自有唯一之責雖然此猶從國庫與銀行之地位言之耳若以事業論之則更有聯絡之關係在國庫重要之職務在証明全國之歲入歲出固矣然此猶國庫消極一方面之方法也非國庫積極一方面之手段也所謂積極一方面之手段者蓋必國庫有運用收支適合之財源焉所謂財政上之補充手段也夫全國經常之歲入難保不有減少臨時之歲出難保不有增加此收支之不能適合亦歲計上常有之事於斯時也欲保歲計收支之適合發展財政上之補充手段非國庫與中央銀行有貸借之關係不可是印所謂銀行借款也（日本曰一時借入金）銀行借款亦爲財政上流動公債之一種蓋國庫與銀行互有貸借其履行此貸借也不以證券而惟以帳簿之計算爲據各於結算之際受授相當之利息而已國庫有餘則貸諸銀行不足則向之借入每一年度與銀行結算一次歐洲各國皆採用此法俄國當千八百八十

八年歲計不足純以銀行之負債及銀行券補充之日本明治二十七年貸借法律亦本此意凡於一年度內國庫出納有餘者得存入日本銀行生息有不足者亦得以相當之利息借自日本銀行但其借入金額不得超過該年度國庫債券額斯亦制限之一法也此國庫與中央銀行關係之大概也

第四章 國庫與國家財政之關係

國庫與銀行借款爲財政上補充手段既如上述此項借款如一二中央銀行儲有巨款立時可應則國庫與民間經濟亦可不受壓制萬一無儲金可撥或增發銀行券以貸之或收回市面上銀根以應之則直接可使民間之銀根緊迫間接可使市上之物價騰貴其終也必有壓抑民間產業之傾向故計畫國家之財政欲憑中央銀行爲補充手段不足恃也蓋必國庫有擴張一切經營之財源而後可此財源曰國庫債券即依國庫之信用以低率之利息募集者也國庫債券種類有三一曰國庫手票一曰國庫債票一曰財政證券前二種爲國庫對於政府所負之債券後一種爲國庫對於財

政部所負之債券英國三者俱備國庫手票發達最早通行期限五年於期限內可充稅款有確定公債性質至於今此票殆不復見矣國庫債票通用期限載於票面二年三年不等此票起於千八百五十三年其初格蘭斯頓氏蓋欲藉此以代國庫手票其發行額據千八百九十七年白台特氏之調查有六百五十一萬磅然爲一種財政上之國債非國庫出納行政上之信用手票也財政證券純爲國庫上行政手票通用期限以一年爲最長是蓋承維多利亞之條令而起然其發行額獨少在千八百九十七年僅有二百五萬三千九鎊之數法國財政部長爲國庫及法國銀行交易之用亦發行一年期限之財政證券惟其發行額不能超過四萬萬法郎德意志及普國皆以預算全權委諸財政部長國用不足得發行一萬萬馬克之財政證券常千九百年其發行額有八千萬馬克奧國財政證券又稱鹽礦證券考其由來蓋爲千八百四十八年以格蒙顛鹽礦爲抵當於奧國國立銀行所發行之證券也在千九百年其發行額爲三千五百四十六萬格爾騰此外尙有付利之國庫證券其詳不可得而聞也美國可稱爲財政證券者有租稅折扣證券與財政證券二種前者期限通例半年其發行額

以租稅之收入爲斷後者期限二年三年不等無特定之發行額略與英國之國庫債票相似日本財政證券其期限亦以一年爲最長要必以發行年度之收入償還之其發行額載諸現行預算書者爲三千五百萬元然觀十八次之議會有提議加至四千三百萬元者可見日本收支相左之情形矣此外明治三十九年之勅令尙有發行一萬萬元之國庫債券者至三十九年日俄戰爭之結果尙有增加發行至二萬萬元之國庫債券者其種類有五十元百元五百元千元五千元五種其募集也期以八次其償還也限以五年亦可見日本國庫之負擔力矣

要之銀行借款爲財政上之補充手段可保歲計收支之適合國庫債券爲行政上融通手段可補國庫一時之不足目的不同而效用則一故銀行借款一商家之往來摺也國庫債券一商家之長期票也商家無往來摺不能運用其資本若無長期票亦不能補助其資本爲國理財者其有意於斯乎

或曰國庫債券爲行政上通融手段各國殆無不然既如上述矣然補充歲計不足之政策亦多矣如變賣國有財產也增加租稅增政新稅也皆足以補充歲計之不足何