

# 公庫制度

阮有秋 著

新設出版發行

56  
8

# 公庫制度目次

## 自序

第一章 我國過去財務管理制度上的缺陷及其影響……………(三一—二)

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……………(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

MB  
F&D. 96  
652



3 1798 4844 9



## 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……………

### 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

## 自序

這本小冊子的出生過程是相當曲折的，並且對我個人是來得頗偶然的。去秋本會有位同事寫了一本題名「金庫制度」的稿子交給我。我看了之後，覺得有些應予斟酌的地方，便打算替他修改一下。可是後來發見修改不容易，於是打算順着原作者的規模，把它較多地改造一下。後來因為這種改造還是沒有成功，於是只好從本會資料室尋出若干極其有限的補充材料，替他再做過。結果便成了這個小冊子，題名為「公庫制度」，同時另有一位同事要用我的名字出書，而「金庫制度」的原著者現在又已經不在這里了。對於可否仍用原著者名義，或用兩人合著名義，及其他書名和內容的更動問題，都無從徵詢他的意見。所以這個小冊子的書名、內容、和著者名稱都只好讓它這樣有的全部變更，有的大部份變更了。這便是這個小冊子出生的原委，也是新作者應向原作者致其歉忱的。

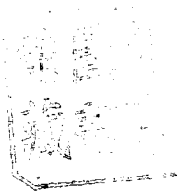
不過因為這個小冊子究竟是這樣產生出來的，所以儘管說是自己作的，它却不是值得作者向讀者滿口推薦的作品。它沒有能够運用新的財政學研究方法，從各個必要的角度充分探討我國這種新制度出生之社會原因及其對於社會各階層的影響，沒有充分指出這種新制度的陰暗面及其應求發展的正確道路，結果只是對於這個新制度主要地作了若干法制現象上的記

述、整理和宣傳功夫。這雖如上所述，主要是基於它的出生過程之特殊和參攷資料之意想不到的飢餓，但是在客觀上總是一件應當引為遺憾的事。當然這本小冊子既是打算讓它出版，這里還應當說幾句恭維它的話。現在公庫制度，除了若干特殊地區之外，業已在我國普遍施行。跟着這個制度之普及，社會對於它的了解的要求也日趨普遍。現在國內出版界對於這個問題，雖已有若干一鱗半爪的研究發表，應付社會的上述要求，但是系統地論述我國現行公庫制度之產生背景，其基本精神，其機構及其運用等的專書目前還是少見。這本小冊子雖只有四萬字左右也未常完全不能幫助讀者對於我國現行公庫制度得出一個具體而微的，雖說是偏重在現象上的，系統的了解。就作者井底見聞所及，這個小冊子或者是我國公庫制度之這種系統的說明的最初嘗試也未可知。並且作者在有些地方所提出的若干獨創的意見，雖不一定正確，但對讀者未見不能發生拋磚引玉的作用。如果讀者在看了這本小冊子之後，能夠充分發現它的缺點，並且進一步去追究我國現行公庫制度的社會本質，因而尋出我們對於它的應取的正確態度，則讀這本小冊子的人，或許還是可以領悟到古人所說的「開卷有益」這句話中的真理。

# 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，准由公庫主管機關隨時酌予變通外，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

### 二

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，並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為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。

## 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，國家財政纔弄得出頭緒來。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，充其經費（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隨數級，直接接受者多不便，於是為聯系其相互間的收入解繳或經費發放起見，又產生了所謂承撥制。國家歲入款証止收機關征得後，每每是先行解繳某種承轉收入款的機關核收，然後由該承轉機關解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撥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又加多了。

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統一的銀行存款制，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。並且過去的公款，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，是說征收機關征得款後，並不填給稅票，納稅人在行政權威壓力下，不敢討較，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，擱而不辦，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：關於公物之經管，弊端百出。由於公物的經管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：整個國家財政陷於糜痺。這可以從兩方面加以說明，一即國家財政機構無法健全，一即公務枯竭，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有上述許多嚴重缺陷，而其結果既又在公款公物之經管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諱的結果。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。由於各級金庫支離滅裂，各個機關各自為政，報銷多屬捏造，公款每被隱匿，會計工作便成有名無實。由於公款出納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，便不但生出菜枯不均之感，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。這不但是公帑公物，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，就是公帑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，例如公帑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。公帑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。而公帑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。因為公帑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，並且財政機關阻礙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彘卵之危，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「爲政府經管現金，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，其一是經管公款，其二是經管公物。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新餉還本付息之外，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，這尤其增加了經管公物的重要性。正是因爲這些原故，所以現行公庫制度，打破了從來的慣例，把公物之經管與公款之經管同樣列爲財務經管機關的基本

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，對於經管公物的機構和辦法，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，還是在公款之經管方面。因此，就現已頒行的關於公庫制度的法令而言，關於公款經管之規定還是多於關於公物經管之規定，而公庫法和細則也除了有少數條文涉及公物之經管外，最大部份還是側重在公款之經管問題。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管問題。

## 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營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，能够改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 建立現行公庫制度於重要基柱，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政行政上的收支命令，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，証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

想將整個聯綜組織之存在的。根據公庫法和細則的各種規定，公庫主管機關和政府各機關對於公款之收支保管移轉和財產之契據等之保管，在原則上有命令權而無執行權，公庫有執行權而無命令權，主計機關和審計機關都能獨立行使職權，牽制並幫助上述命令權和執行權之行使。可說聯綜組織的原則是滲透在整個的公庫法細則以至整個的公庫制度當中，可說離開了這個基本原則，整個的公庫制度便無從立足。

(二)統一原則 其次應當說到的我國公庫制度的重要基柱便是統一的原則。這個統一原則的最好例證便是統一公庫制。從庫款之集中與分散而言，各國大體採用了三種不同的制度。其一是官廳公庫制，其二是行政公庫制，其三是統一公庫制。這三種制度之間，大體上有一種歷史上的演變關係。各國在古代大抵是用官廳公庫制，即由各官廳各自設一公庫，以管理其公款的出納保管。這種制度最為落後，其主要缺點有三：第一，公庫數目繁多，費用浩大；第二，公庫性質紛歧，各官廳可自定辦法，自可出納，難於監督，易於舞弊和濫用；第三，現金分散保管，互不相謀，勢難酌盈濟虛，挹此注彼，經費不能融通，歲計必趨膨脹。隨後便有複合式的行政公庫制出現。在這種制度當中，庫款是依行政費用的類別互相獨立，縱為同一官廳，也因行政類別之不同，特別會計之各異，其庫款也是分存於不同的公庫。這種制度的優點，在於它能適當處理特種基金，使其收支不與一般會計相混。但是就其濫耗公庫補助費破壞公庫之統一性而言，它比官廳公庫制仍沒有什麼進步。因此這兩種制度，現

在已漸被淘汰，其代之而起的便是統一公庫或共同公庫制。在這種制度之下，凡政府各時日所收一切現金，都集中同一的共同公庫，不許一個官廳一個庫，也不許一件政務一個庫。因此公庫費用既大為減消，監督也不難，同時統籌支配也有辦法，上述官廳公庫和行政公庫所有的缺點可以免除。我國過去由於官廳公庫制和行政公庫制之殘存，產生了許多不良的影響，詳情已如前述。因此，現行公庫制度，便首先從根本上糾正過去的缺點，確立統一公庫的原則，把一切庫款之出納保管移轉和財產之契據等之保管事務，原則上都統一在中央銀行和中央銀行所委託的或該管上級政府公庫主管機關所核准的其他銀行或郵政機關手中。在這種辦法之下，庫款和政府財產之契據等，便居於集中保管狀態之下，而不再散在無數各自為政的金庫和官廳手中。並且我國公庫制度中力求統一的精神，不但這樣表現為統一的公庫，同時還表現為公庫的隸屬關係之劃一。並且還有一點值得注意的是公庫制度的其他三個原則也沒有了一個不可以從統一原則的觀點去了解它。上述的聯綜組織原則，實際上便是求整個財務管理制度之統一的基本原則。而下述的銀行代理原則又是在消除過去官廳自管財產之契據等和自設金庫的龐雜現象，存款代理原則又是在消除過去自設金庫委託金庫等龐什制度，其目的也都在求公款公物經管方式之統一。因此可以說，統一原則乃是我國公庫制度所由建立的第二個重要基礎。

(三)代理原則 我國公庫制度的第三個重要基柱便是代理原則。因為我國公庫之任務

乃在公款和公物之經管，所以公款公物的經管方式如何，乃是整個公庫制度成敗之所繫。關於經管公款公物的方式，各國有兩種不同的制度，其一即自設公庫辦理，名爲自設公庫制或國家公庫制。其二即交由銀行和郵政機關代爲辦理，名爲代理公庫制。在會計制度未經改革以前，各國大都是採用國家公庫制，所有公款之出納保管，統由政府自設機關辦理，如美國一九一六年以前，便是採用這種制度。其主要缺點有三：第一，自設機關，便增加了行政費用；第二，國家資金死藏在自設公庫中，庫款與銀行資金截然劃分，財政與社會經濟脫節；第三，自設金庫實際等於各官廳把持公款出納保管之全權，公款因此便難逃該管官廳之非法動用。因此各國現在大都進而採用代理公庫制，其法即將公庫經管公款公物的責任都交給銀行或郵政機關代爲辦理，而政府機關則保有公款公物之經管上的命令權和監督權。在這種制度之下，政府無庸自設公庫，當然可能省出一部以至全部公庫補助費，同時銀行和郵政機關有它門自己的紀律和手續，不易受行政上的強權之挾持，官廳操縱公款和違法處理公家財產等的弊端也可望免除。并且代理公庫的銀行，大都具有保管財物或其證件的現代設備，自然比政府機關更適於保管公物及其證件。我國公庫制度便是以這種代理公庫制爲其所由建立的基本原則之一，公庫法第三條規定：「公庫現金票據證券之出納保管移轉和財產之契據等之保管事項，除法律另有規定外，應指定銀行代理，……在未設銀行之地方，應指定郵政機關代理」，這便是代理原則在我國公庫制度上的成文的表現。

(四)存款代理原則 不過專講公款之經營的時候，則統統的代理原則還是不足以保證公庫制度必可健全發展。在代理制當中，有委託代理制和存款代理制之不同。在委託代理制之下，政府雖不自設公庫，但仍委託銀行代爲出資設立獨立於銀行資金之外的政府公庫，銀行只有代政府經營公款之出納保管移轉之權，而無自由運用公款之權，其死藏國家資金之弊與國家公庫制并無不同。并且因爲此種委託事項，只增加了銀行的麻煩，沒有給銀行以好處，銀行對於此種代理的勞務自仍須取相當巨額的手續費，因此政府在委託代理制下所能省出的公庫補助費仍屬有限的。因此，關於公款之經營，就在這代理制當中，現代各國大都也是採存款代理制而不是採委託代理。在存款代理制之下，銀行和郵政機關代政府收入和保管的公款即是政府存入銀行和郵政機關的存款，銀行和郵政機關之代替政府出納保管公款與政府之向銀行和郵政機關取出和存入存款成爲一事之兩面，銀行和郵政機關方面負有代爲經營公款的義務，其他方面也享有把所收入和保管的公款與一般往來戶類似的存款同樣處理自由運用的權利，因此政府資金既可與銀行資金社會資金取得有機的聯繫，而銀行和郵政機關代理公款的報酬也可用公款送存息作抵。因此委託代理制所可發生的弊端，在這存款代理制下可以免除。我國公庫法第八條第一項中規定：「由銀行代理公庫所收納之現金及到期票據證券，均用存款方式」，其第二項又規定：「指定郵政機關代理公庫者，準用前項之規定」這便明白指出我國的公庫制度是以這種存款代理制爲其基本原則的。還有關於公庫制度的現行法律的。



最大部份既仍是在於規定公款之如何經營，則這個規定經營公款的基本原則的銀行存款制，在整個公庫制度中所佔的地位之重要，是可想而知了。

那末，我國公庫制度，在上述這四個原則基柱之上，是怎樣建立起來，完成其經營公款公物的任務呢？這便是我國公庫制度的構成及其關於經營公款公物的工作辦法如何的問題了。換句話說，我國公庫能否用最經濟的方法，替政府經營公款公物，以使公庫制度本身健全起來，並且幫助國家整個財務管理機構以至一般國家政治走上軌道，幫助社會經濟趨於順調，結局還是要看我國公庫制度是否根據這幾個基本原則，形成了適當的機構，並且採取了適當的作法？以下且先看看我國公庫制度構成如何？

## 第四章 我國公庫制度的構成

### 第一節 公庫系統的組織

#### 一 公庫的等級及其隸屬關係

本節所說明的，是公庫系統本身的組織問題，也就是關於公庫的等級，其隸屬關係及其代理關係的問題。這裏先說公庫的等級及其隸屬關係。

根據公庫法第二條第二項中的規定，我國公庫分爲四級。最高級爲國庫，這是替中央政府經營公款公物的。其次的一級爲省庫，這是替省政府經營公款公物的。其次的一級，爲縣庫，這是替縣政府經營公款公物的。還有一級叫做市庫，這是替市政府經營公款公物的。因爲市政府當中，有的直轄於行政院，有的直轄於省政府，其市庫當中，自然也是有的與省庫平行，有的與縣庫平行。

那末，這四級公庫的隸屬關係是怎樣的呢？根據同條同項及其他章制的規定，國庫是以財政部爲主管機關，司其事者爲財政部內之國庫署，省庫以財政廳爲主管機關，市縣庫各以其財政局爲主管機關，未設財政局者，以各該市縣政府爲主管機關，司其事者爲市縣政府內的財政局。

財政部、財政廳和財政局，都是主管國家各級財務行政的機關，其未設財政局的市縣政

府，也有直接主管該市縣財務行政的職權。這些機關分別主管各級公庫，即是表示各級公庫在行政關係上是分別隸屬在它們的管轄之下。這些機關在各級公庫行政上所負的主要主管責任是：（一）關於公款之出納保管移轉，向所管公庫發出命令，接受報告；（二）辦理挪借款之借入和償還事務，并與銀行簽訂代理公庫契約；（三）釐訂收入退還，支出收回的辦法，重要契約票據證券的保管辦法；及政府各機關自行收支保管公款的詳細辦法；（四）核准下級政府代理公庫之銀行；（五）接受關於設置分支公庫的事前報告。各級公庫主管機關的這些主管責任，實際上也就是它們與其所管公庫之間的隸屬關係的具體內容。

由此可知，公庫系統中的隸屬關係，并不存於各級公庫相互之間，而存於各級公庫與各該政府財務行政主管機關之間。其隸屬關係的內容，不僅只是關於經營公款的命令和報告，并且還有其他各方面的公庫行政事項。

我國公庫制度中，關於公庫系統的這種隸屬關係，有兩點值得注意。第一點便是聯綜組織原則在這上面有具體的表現。一方面，各級公庫主管機關在這種隸屬關係之下是完全沒有經營公款公物的執行權，所有經營公款公物的實際責任都交給了各級公庫，這便把財務管理上的執行權從命令權分開了，這便給「辦事者不管錢」的原則建立了一個保障。他方面，由於各級公庫在這種組織系統之下是成了一個專管公款公物出納保管的純粹執行機關，它們也自然幫助着財務管理上的命令機關去充分行使其職權，因此可以祛除一部份人的誤解，以為

公庫既獨立行使職權，即可不受行政系統的管轄，而在行政關係上與財政主管機關立於平等地位。殊不知所謂公庫獨立，不過是說公款之出納保管移轉機能已從財政主管機關的權限中分裂出來而歸宿於一個專司其事的公庫機關，財政主管機關不得侵犯公庫執行收支保管移轉命令之權，並不是說財政主管機關連指揮這種經營機能之運用的命令權也被分裂出來而歸宿到了公庫，更不是說各級公庫竟成了各級財政主管機關所不能管轄的東西。事實上各級財政主管機關乃是各級公庫的主體，各級公庫乃是各級財政主管機關的附屬部份。這個合則爲一個脈絡渾然的綜合組織的精神，正是聯綜組織原則的又一有力表現。

第二點便是統一原則在現行公庫系統的隸屬關係當中也有具體的表現。我們從第一章中知道，我國過去地方公庫的隸屬關係極不統一：有的是省縣庫各自獨立，同隸於財政廳，有的是縣庫隸於省庫，有的是省庫隸於財政廳，市庫隸於市政府，縣庫隸於縣政府，紛歧錯雜，各自爲政。現行公庫法爲了救正這種缺陷，便對各級公庫規定出統一的辦法，規定中央和省市縣各級政府的主管財務行政的機關即是它們的公庫的主管機關，上級公庫一律不得過問關於下級公庫的行政事務，下級公庫一律不得越級受上級政府之財政主管機關之主管。這種統一規定是有助於中國公庫制度之統一的。

以上是關於國省市縣庫的隸屬關係的情形。此外公庫法第二條第三項中還規定了「國省市縣政府相當的地方政治機關」的公庫也「準用前項之規定」。這裏所說的「地方政治機關

「到底可適用於那些地方政治組織？其解釋權和解釋核定權是分別屬於財政部和行政院。有些人認為設治局庫，管理局庫，蒙古之地方政府庫，盟庫，部庫，旗庫，酋藏之地方政府庫，宗庫，西南夷之土司庫都可解釋為這種地方政治機關的公庫，都應當在公庫法範圍之內，這在理論上是有道理的。因此以上關於國省市縣庫的隸屬關係的說明，在理論上也當然是可以應用於這些公庫的。」

至於市縣以下的機構，如鄉、鎮、保等，雖說也各有其公庫，但是因為公庫法和細則都沒有說到它們，現在無從對它們適用這種隸屬關係的規定。將來雖可用補充法予以補充的規定，但在這種補充法沒有頒行之前，這、鎮、保只好暫行放在現行公庫制度的規範之外。

## 二 公庫的代理機關

那末，這些隸屬於各級財政主管機關的公庫，是在何種形態之下行使其職權的呢？如前所述，代理制度乃是我國公庫制度的基本原則之一，公庫在原則上是要在代理的形態之下才能够完成其出納保管移轉現金票據證券和保管財產之契據等的任務的。因此，如果我們對於與公庫代理機關有關的一些組織問題沒有相當的了解，則我們想全面地了解公庫系統的組織輪廓是不可能的。在有關公庫代理機關的組織問題中間，特別值得我們注意的有下面四個問題：（一）公庫代理機關的本體如何選定的問題；（二）公庫代理機關設置總分支庫的權限和辦法如何的問題；（三）公庫代理機關與公庫的關係如何的問題；（四）公庫代理機關與公庫主

管機關的關係如何的問題。現分別說明如下。

a. 公庫代理機關的本體之選定

公庫法和細則關於選定什麼東西充當代理公庫的機關的問題，是分爲兩個範疇來處理的。第一是國庫事務代理機關的本體如何選定的問題，第二是國庫以外各級公庫事務代理機關的本體如何選定的問題。

關於國庫事務，在設有中央銀行的地方，必須以中央銀行代理。在未設中央銀行的地方，國庫事務始得由中央銀行委託其他銀行或郵政機關代辦，但須先報請財政部備案。

關於國庫以外的各級公庫事務，除有特殊情形外，也應先儘所在地之中央銀行代理。其無中央銀行的地方，應指定各該省市縣的地方銀行代理。其無地方銀行的地方，得指定其他銀行代理。凡屬這些指定中央銀行以外各銀行代理的，都應先經上級政府公庫主管機關核准。在未設銀行的地方，應指定郵政機關代理。

我們從上面的這些辦法中，可以看出現行公庫制度關於公庫代理機關於的本體之選定問題，是力求兼顧到以下三點：（一）統一原則之運用；（二）現實事實之尊重；（三）公款公物安全之保障。

首就統一原則之運用而言，可說現行公庫制度是力求代理事權之統一於中央銀行，在中央銀行的權限所不能達到的地方，也還是想運用財政主管系統的統一機構來促成代理指揮權

之統一。例如對國庫事務則極力爭取中央銀行之獨占代理權，對其他各級公庫事務則極力爭取中央銀行之優先代理權，在中央銀行無法辦理國庫事務的情形之下，則力謀把委託其他銀行或郵政機關代辦的委託權集中在中央銀行等辦法，都是以中央銀行爲統一手段的表現。例如中央銀行委託其他銀行或郵政機關代辦國庫事務之前應報請財政部備案，中央銀行以外各銀行被指定爲代理地方公庫的機關之前須經上級政府公庫主管機關核准等辦法，都是以財政主管系統爲統一手段的表現。

次就現實事實之尊重而言，由於現在抗戰建國工程還大有待於今後的努力，不但地方軍事、行政、財政等關係還有許多應予特殊考慮的地方，就是中央銀行的分支行也還未能遍及全國各省市縣及其他與省市縣相當的地方，所以在上面的辦法中，在國庫方面則中央銀行得在未設中央銀行地方委託其他銀行或郵政機關代辦，在地方庫方面則不但在設有中央銀行的地方允許地方銀行，以至其他銀行或郵政機關代理，就是在設有中央銀行的地方，在某種「特殊情形」之下也還是可以由中央銀行以外的銀行代理。

最後就公款公物安全之保障而言，也可以從以下兩點看出來。第一，講到信用之穩定性和經營之持久性，地方銀行大抵是在其他銀行之上，中央銀行當然又在地方銀行和其他銀行之上，而上述辦法正是先中央銀行而後地方銀行，先地方銀行而後其他銀行。其次，講到財政主管機關監督之周到，我們即從下列事實中也可以看出來，這便是財政部以及其他各級公

庫主管機關在選代理公庫機關的本體之選定程序上享有存案權、核准權、或指定權。

b. 公庫代理機關設置總分支庫的辦法

在各種代理公庫的機關當中，細則只規定代理公庫的銀行有設置總分支庫的權限。代理公庫的郵政機關，沒有這種權限。

關於代理公庫的銀行設置總分支庫的辦法，現行公關制度對於總庫之設置，是採的強制主義，規定必須以公庫主管機關所在地為總庫。但對於分支庫之設置，則是採的放任主義，允許代理公庫的銀行，在便利收支的前提下，自行決定並自行負責的設分庫或支庫，以該銀行之分支行或由該銀行委託其他銀行或郵政機關辦理。

設置總庫之所以必須採強制主義為的是要使各級財政主管機關容易行使各種主管公庫的職權。設置分支庫之所以必採放任主義，是因為分支庫的個數和所在地之決定，一方面既須顧及代理勞費之多少，他方面又須了解各地政治、經濟、交通等各方面的實際情形，而關於這兩方面的了解，代理公庫的銀行都較財政主管機關更為方便，因此也自然更為豐富，更為敏感，所以不如交由行方自行決定，自行負責。

不過因為分支庫的個數和所在地，同時還是大有影響於公庫事務之進行。如果財政主管機關對此完全不聞不問，仍難保銀行不因行方營業上的打算而犧牲庫款收支保管移轉上和公物保管上的安全和靈便。所以細則又規定在設置此等分支庫之前，應報請公庫主管機關備



案。

關於國庫的總分支庫設置問題，中央銀行已在總行內設有國庫局專辦總庫事務，同時並已於二十三年九月在該行各地分支行處設置國庫分支庫。中央銀行關於國庫分支庫之設置，現定有下列四個標準：（一）經濟重要區域，有稅收且有某級以上之徵收機關；（二）政治重要區域，支用機關林立；（三）交通便利；（四）代理國庫的銀行設有分支行處。中央銀行關於國庫分支庫之設置，原則上雖力求普遍，以期順利代理國庫事務，但現因抗戰疏散關係，政府各機關多遷往偏僻地區，在此種情形下，想短期內在所有駐有國庫收支機關的地方一一設置國庫分支庫仍是不容易辦到的。並且即使能辦到這點，關於款項之調撥也感困難。中央銀行爲補救此種困難計，已在各分支庫鄰近而富於稅源或駐有支用機關在預算分配上單位最小地點，設有經收處或收支處，分屬於各該分支庫，辦理國庫之經收和直接支付。此種辦法在公庫法和細則中雖沒有明文規定，但是一般認爲不無經濟而便利的地方。

### C 公庫代理機關與公庫的關係

在公庫代理機關與公庫的關係中間，特別值得注意的是代理公庫的銀行或郵政機關與公庫的契約關係問題。根據公庫法第八條中的規定，代理公庫的銀行或郵政機關與公庫雙方的權利義務，除受法令特定之限制外，都是以契約規定的。在這種條文規定之上，代理公庫契約中的權利主體，很明顯地一方面是代理公庫的銀行或郵政機關，而他方面則是公庫自身。

可是另在細則第十七條中，則說公庫主管機關與代理公庫的銀行郵政機關訂立契約，應詳載雙方的權利義務，其所謂「雙方」却是指的代理公庫的銀行或郵政機關與公庫主管機關。并且另據中央銀行與財政部所訂的代理國庫契約十三條，其中關於權利義務的規定中，也是說「一方方辦理國庫事務，所需之一切費用，暫由行方自行負擔，不向部方收取手續費；其部方之收入總存款及普通經費存款，亦不向行方計算存息」，也表示與中央銀行對立的權利主體是財政部即國庫主管機關，而不是國庫本身。因此，在現行公庫制度之下，在代理公庫契約中，與代理公庫的銀行或郵政機關對立的權利主體，到底是公庫自身？還是公庫主管機關？這還是一個有待解釋的問題。不過就事實而言，一方面如下所述，公庫本身根本沒有有形的機構之存在，公庫在法理上對代理公庫的銀行或郵政機關的權利義務，結局還是要靠公庫主管機關去交割，他方面根據現行公庫制度的各種法規，公庫主管機關原則上完全沒有實地經營公款和保管財產之依據等的權限，公庫主管機關也無從濫用公庫在代理契約上的權利義務危及公款公物之安全。所以這種法文上的混淆，事實上所可發生的流弊，倒是很少的。但是為避免概念上的混亂起見，這個問題在理論上還是不失為一個應予解決的問題。我們這本小冊子在原則上還是暫以公庫本身為代理公庫契約上的權利主體之一方，而認為代理公庫的銀行或郵政機關與公庫的關係的重心乃是兩者間的契約關係，公庫主管機關不過是代表庫與銀行方的利益或郵政機關創立此種關係的當事人。不過因為除了細則第十七條之外，另無

關於簽訂此種代理公庫契約的程序的規定，所以關於此種訂約程序之說明，還是有根據細則第十七條的必要。根據同條的規定，其程序是由公庫主管機關先與代理公庫的銀行或郵政機關商定草約，呈送上級機關核准，然後再行簽訂。簽訂後繕具同式三份，分存代理公庫的銀行或郵政機關，公庫主管機關和公庫主管機關的上級機關。所謂公庫主管機關的上級機關，例如行政院便是財政部的上級機關，財政部便是財政廳或直隸行政院的市政府財政局的上級機關，財政廳便是縣或直隸省政府的市財政局或不設財政局的縣政府的市級機關。此種契約應在公庫主管機關與代理公庫的銀行或郵政機關雙方協定之下詳載雙方的權利義務，以及公庫法和細則所規定應由代理公庫的銀行或郵政機關辦理的事項，和其他一切有關事項。

由於代理公庫的銀行與公庫的關係主要是契約關係，於是便發生清償債權時的優先權問題。因為代理公庫的銀行不但與公庫有契約上的債權關係，同時也與其他一般往來戶顧客有契約上的債權關係，如果在銀行履行債務的能力或期限發生問題的時候，讓公庫與一般債權人完全立於平等地位處理銀行債務之履行問題，則公庫存款遭受損失的機會便必然增多。因此公庫法第九條特予明白規定，代理公庫的銀行，在清理或破產的時候，其所代理的公庫債權，有優先受清償之權，以增加庫款之安全保障。至於如果問題不是庫款的安全性與非庫款的安全性之競爭，而是上級庫款的安全性與下級庫款的安全性之競爭的時候，則因為愈是下級公庫，其負擔損失的能力愈少，自應予以優先的保障條件，因此細則第十八條又規定，

同時代理國省市縣庫的銀行，在清理或破產時，應儘先清償其對下級公庫的債權，以次推及上級公庫。

基於上面的論述，我們最後便可以談到我國公庫之擬制性和現實性的問題了。在我國公庫制度之下，一切公庫事務原則上不是由國家自設公庫辦理，而是交由銀行或郵政機關代理，詳情既如前述，則原則上除了銀行或郵政機關所代理的公庫事務之外，自然另無公庫事務可辦，除了代理公庫事務的銀行或郵政機關之外，自然另無自辦公庫事務的有形機關之存在。所以從有形體的工作機關之有無而言，我國的公庫只是一個擬制的機關而不是一個現實的機關。那末，我國的公庫是否因此便成了一個空洞的名詞呢？却不是的。我們由於上面的論述，同時又知道銀行或郵政機關的這種代理公庫事務的行爲主要是它們履行對公庫的契約義務的行爲，在代理公庫的契約當中，它們與公庫正是一對站在對立地位的權利主體，它們的權利即是公庫的義務，它們的義務又是公庫的權利。他們雖是代辦公庫事務的責任者，但是它們之代辦公庫事務，並不是爲了它們自身的利益，而正是爲了公庫的利益。公庫在代理公庫契約上，正是一個享有權利負有義務的現實的權利單位。所以從權利本質上講，公庫仍舊是一個具有充分現實性的機關，而不是擬制機關。

#### D. 公庫代理機關與公庫主管機關的關係

公庫代理機關與公庫主管機關的關係，可以從發生上和工作上兩個觀點去了解它。

兩者之間的發生上的關係，根據上文各處的論述，可以歸納為以下幾點：第一，從各級公庫代理機關之產生程序而言，代理公庫的銀行或郵政機關與公庫的關係，因為主要是建築在契約上面，所以銀行或郵政機關大抵是要在其與公庫的契約關係成立之後，才能完成其取得代理機關資格的過程。而與銀行或郵政機關訂約的對手正是這公庫主管機關。第二，從各級公庫的分支庫的產生程序而言，其設立也須先經過報請公庫主管機關備案的手續。第三，從中央銀行以外的國庫代理機關的產生程序而言，在中央銀行委託未設中央銀行地方的其他銀行或郵政機關代辦時，應先報請財政部備案。第四，從國庫以外各級公庫之中央銀行以外的代理機關之產生程序而言，其指定須先經上級政府公庫主管機關的核准。由此可知公庫主管機關對於各級公庫及其分支庫的代理機關之產生，是在各種不同的方式之下表現了決定的作用。可以說，無論何種公庫代理機關，不通過公庫主管機關的意志，便無由完成其出生過程。在這種意義上，可以說公庫主管機關乃是公庫代理機關的助產婦。

至於代理公庫的機關在工作上與公庫主管機關所成立的關係，則可說完全是一種聯綜組織之下的隸屬關係。由於公庫與公庫主管機關的關係完全是聯綜組織之下的隸屬關係，而公庫工作又完全由公庫代理機關表現出來，所以公庫在工作上與公庫主管機關所發生的這種隸屬關係，結局也就成了公庫代理機關與公庫主管機關之間的工作上的隸屬關係。充當公庫代理機關的銀行或郵政機關，在其取得代理資格之前，雖有權與公庫主管機關立於對等地位，

簽訂代理公庫的契約，但是在此種契約一經簽定之後，則所有存在於公庫主管機關之間的有關公庫工作的聯綜組織之下的隸屬關係，馬上便移殖到了公庫代理機關與公庫主管機關之間的關係上去，於是銀行或郵政機關，在這種新關係上，便以新姿態出現。一方面這種新關係的本體既是隸屬關係則銀行或郵政機關，在其充當公庫代理機關的新資格上，自然成了專管執行公庫主管機關，關於公庫事務所發命令和所定辦法的執行機關。他方面，這種新關係的特質既然又是聯綜組織的精神，則銀行或郵政機關，在其所取得的新資格上，自然又成了獨立行使這種執行權的執行機關。至於這種聯綜組織下的隸屬關係的主要內容則有兩點：其一即關於公庫代理機關如何經管公款公物的辦法，應由公庫主管機關訂定，其一即公庫代理機關所經管的公款公物之主管權，概屬於公庫主管機關。

#### 第二節 其他關係機關在公庫制度中的地位

以上是我國公庫系統本身組織的大概情形。不過我國公庫制度既是建立在聯綜組織的原則之上，則不但我國公庫系統本身應當形成上述互相牽制互相幫助的隸屬關係，其他各關係機關也應當在我國公庫制度中取得財務管理關係上的應有地位。特別是公庫在原則上之應獨立經管公款的執行權以及計政監督機關之應在公庫制度中行使其獨立而周到的計政監督上的職權，乃是聯綜組織原則的重要構成部份，政府各機關和計政監督機關。在我國公庫制度中的地位如何，尤其是我國公庫制度能否健全構成起來的重要條件。因此我們還得要在這裏把

這些情形簡單講一講。

一 政府各機關在公庫制度中的地位

政府各機關在我國公庫制度中所佔的地位，主要地可從公庫代理機關與政府各機關之間的關係於經管公款公物的權限上的關係中看出來。根據公庫法第七條的規定，政府各機關關於現金票據證券之出納保管移轉及財產之契據等之保管事務，原則上都應由代理公庫的銀行或郵政機關辦理，不得自行辦理。這便是政府各機關在現行公庫制度之構成中的地位的基本規定。這個規定的重要性，可以從以下三個觀點去了解它：

第一：聯綜組織原則之運用 我們從第一章的論述中知道我國過去財務管理上許多流弊的一個重要根源，便是在於收支命令權與執行權同屬於一個機關。由於收支命令權與執行權有分開的必要，所以如前所述，公庫主管機關關於經管公款公物具體工作，只擁有規定辦法和發佈命令等主管權，而不得侵犯公庫代理機關的執行權。但是因為過去這種命令權與執行權之不能分開的缺陷，不但表現在財政主管機關經管公款公物的方式上，同時還表現在政府其他各收入機關和支出機關經管公款公物的方式上。因此單單把各級財政主管機關經管公款公物的執行權分裂出來，歸屬於公庫代理機關，還是無法使公庫制度完成其一辦事者不管錢的聯綜機構。特別是過去國家經費的最大部份，事實上並不是各級財政主管機關直接支出保管，而是由無數支出機關直接支出保管，過去國家收入的最大部份，並不是由各級財政主

管機關實地經收和保管，而是由無數徵收機關實地經收和保管，所以就國家財政的總體而言，其爲害於公款安全的最大病源，基於財政主管機關之兼攬收支命令權和執行權的地方固不在少，而其基於政府各機關之兼攬收支命令權和執行權的地方更特別多。正是因爲這些原故，所以才有上述公庫法第七條的規定。其根本用意把過去政府各機關所享有的經管公款公物的主要執行權分裂出來歸屬到公庫代理機關去，而使政府各機關也只保留命令權。這樣便使聯絲組織原則下的「辦事者不管錢」的基本要求在我國公庫制度的構成中可以充分實現出來了。不過我們最後還得要注意，經管公款公物的主要執行權雖同樣從財政主管機關和政府各機關分裂出來了，但是這個事實並沒有使這兩種機關與公庫代理機關完全立於同等的地位。因爲財政主管機關在某種意義上乃是公庫系統本身中的一個構成部份而與公庫代理機關保持隸屬關係，所以財政主管機關對於公庫代理機關，如前所述，不但享有公款公物之經管上命令權，同時還享有規定經管辦法，參加公庫代理機關創生過程等其他方面的主管權。而政府各機關，則因爲在組織關係上不是公庫系統本身的一個構成部份，而不過與公庫系統發生財務出納保管上的聯繫，所以它們當然只能在與它們的征收權支用權或使用權等有關的那部份公款公物的出納保管上才與公庫代理機關建立命令和執行的關係。

第二：統一原則之運用 我們由於第三章的論述，知道我國公庫制度是根據統一的原則，把一切庫款之出納保管移轉和財產之契據等之保管事務原則上都統一在中央銀行和中央銀



行所委託的或該管上級政府公庫主管機關所核准的其他銀行或郵政機關手中。可是假若政府各機關都把自爲出納保管當做家常便飯，則上述這種統一出納保管的辦法便根本無從下手。實行這種統收統支的先決條件，便是要政府各機關不自爲收支保管，而將收支保管的執行權交給公庫代理機關，而公庫法第七條的規定適足以滿足這種要求，所以可以說政府各機關與公庫代理機關之間根據公庫法第七條所成立的新關係，乃是替公庫制度中統一原則之運用提供了一個必要的前提條件。

公庫安全保障之開始：我們基於第一章的論述，知道公物之沒有周到的保管，是我國過去財務管理上的又一最大缺陷。公庫法第七條規定財產之契據等之保管事務都應由代理公庫的銀行或郵政機關辦理，不得自行辦理，這可以說正是針對上述缺陷而設的。雖說正如第二章中所說過的一樣，公庫法以及其他有關公庫制度的現行法規，由於種種關係，不得不在條文的分量上則重在公庫經營上的規定，但是這並沒有否定我國公庫制度的錢物並重的基本精神。如何在法湖上綿密規定出公庫經營公物的辦法，雖尙有待於各種特別法之製定，但是公庫代理機關關於公物之經營現在可以完成而且必需完成的工作還是應當讓其先行担負起來。政府各機關的財產之契據之保管，在重要性上可說是掌握了經營公物的鎖鑰。在可能性上其保管手續又比各種公物本身的保管手續單純得多，並且在保管的機構上，現代銀行保管部，專以保管爲業，其保管此類証件的物質設備和人事組織，又都比政府各機關周密得多。因此

，這些証件的保管工作。正是公庫代理機關現在可以而且必須替政府各機關担負起來的重要工作之一。因此，公庫法第七條關於遺點的規定，雖未見即可措公物於磐石之安，但是仍不失為我國公庫制度之構成上開始保障公物之安全的一個重要步驟。

## 二 計政監督機關在公庫制度中的地位

計政監督機關在我國公庫制度中所佔的地位，主要是表現在主計機關和審計機關在計政監督上與公庫系統和政府各機關所建立的關係上面。主計機關，如前所述，乃是積極的計政監督機關，其監督作用主要是表現在其積極規劃和整理公款之出納保管的工作當中，其一般工作內容為辦理國家歲計、會計、統計事務，尤以編製預算決算，指示經費之劃撥支用和記載會計帳表為與公庫事務有密切的關係。其機關在中央為國民政府主計處，在省（包括廣東）為省政府會計處，在市縣（包括廣東各縣）為市縣政府會計室。審計機關，如前所述，乃是消極的計政監督機關，其監督作用主要是表現在其消極審核和稽察公款之出納保管的工作中，其一般工作內容為監督預算之執行，核定收支命令，審核計算決算和稽察財政上的不法或不忠於職務的行為。尤以就地審計和事前審計為在公庫制度中進行這些工作的有力工具。其機關在中央為監察院審計部，各省（包括廣東）為審計處，廣西為省政府審計委員會，廣西各縣為省政府審計辦事處（最近成立）。

這兩種計政監督機關在現行公庫制度中與公庫系統和政府各機關所建立的關係，主要是

從三方面表現出來：第一，就計政監督的對象而言，在公庫制度中，成爲主計機關和審計機關的監督對象的，不但有代理公庫的銀行和郵政機關，同時還有公庫主管機關和政府各機關。其次，就主計機關和審計機關在公庫事務上行使其監督職權時的分工合作情形而言，它們有時是單獨進行監督，而有時則是共同進行監督。最後，就計政監督系統在公庫制度中獨立行使職權的保障而言，則主計機關的工作，有公庫法第二十四條爲之保障，規定公庫的會計事務，由各該公庫主管機關主辦會計人員辦理。審計機關的工作，有公庫法第二十五條爲之保障規定公庫的審計事務，由該管審計機關辦理，代理公庫的銀行或郵政機關，關於代理公庫的審計事務也是一樣。以下且就這三種關係所由規定的立法精神稍加說明。

第一：就監督對象問題而言，由於前面所述公庫代理機關專管公款公物的種種權限之制定，我國公庫制度的機構當中雖已把財務管理上的命令權和執行權大體上分屬於不同的機關而修正了過去財政機關兼掌出納保管以至各公務機關自行收支保管等缺陷，但是僅靠這些辦法還是不足以保證代理公庫的銀行或郵政機關不濫用或誤用其執行權而作出違法，或不正確的出納保管移轉等行爲，同時也不足以保證財政主管機關和政府各機關不濫用其命令權而發出違法或不正確的收支割撥等命令。正是因爲這些原故，所以現行公庫制度不得不把公庫代理機關，公庫主管機關和政府各機關都放在主計機關和審計機關的計政監督之下。這樣便不但使公庫代理機關不易違法或誤行出納保管移轉公款，也使公庫主管機關不易違法或誤

行發出收支命令或訂定經管公款辦法，同時也使政府各機關不易違法或誤行發出收支命令或自爲收支。

其次：就主計機關和審計機關的分工合作關係而言，由於有些工作如預算之編製，會計制度之擬訂等，乃主計機關獨有的權責，有些工作如政府各機關自行保管之款項有損失時的調查等乃審計機關獨有的權責，所以在這類的工作上它們當然只能單獨行使職權。但是由於有些工作，如收入退還支出收回辦法之訂定以及有關公庫事務的若干報表之審查等，與主計機關和審計機關的基本任務都有直接關聯，所以它們在這款的工作上當然又有共同監督的必要。

最後：就計政監督機關獨立行使職權的保障而言，儘管主計機關和審計機關在計政監督上與公庫系統以至政府各機關取得了密切的聯繫，但是假如它們沒有獨立行使其職權的條件，例如過去各機關辦理會計事務人員之多屬其主管長官所用私人，則所有這些計政監督上的聯繫都不亞於是建築在沙堆上面，而系統渾然以聯綜組織也就無法保持完整。因此，如何使主計機關和審計機關能夠獨立行使職權，便成了健全公庫制度之構成的最後一個重要問題，而解決這個問題的先決條件則無疑是要它們仍在公庫制度中能保持其獨立的組織系統。根據現行各種會計法規，中央和省市政府及其所屬各機關的會計人員一律由國民政府主計處任用，而公庫法第二十四條又恰恰有公庫主管機關主辦會計人員辦理公庫會計事務的規定與之

## 公庫制度

四〇

相呼應，這便使主計機關的組織上的獨立性在公庫制度中獲得了法制上的相當保障了。同時根據審計法第三條的規定，審計職權統由監察院審計部行使，而公庫法第二十五條又恰恰有審計機關辦理公庫審計事務和代理公庫機關的代理公庫審計事務的規定，這又保障了審計人員在我國公庫制度中也有行使其職權的組織上的獨立立場了。

### 三 公庫主管機關的上級機關等在公庫制度中的地位

此外公庫主管機關的上級機關有核准代理公庫草約等權限，某種征收機關的主管機關有審核該征收機關應否自為收納保管之權，附屬機關的主管上級機關有核轉該附屬機關呈請自收或自支之權。所以仔細講起來，這些機關在我國公庫制度中也是有其一定的地位的。不過因為這些機關在我國公庫制度的構成中所起的作用大都是比較局部的或比較間接的，我們在這論述我國公庫制度之構成的輪廓的時候，便用不着加以進一步的說明了。

## 第五章 我國公庫制度關於經營公款公物的工作辦法

我們由於第四章的論述，知道我國的公庫制度是力謀在聯綜組織原則，統一原則和代理原則之下建立起健全的機構來。不過所有這些關於公庫制度之構成的規定，雖是改革我國財務管理制度的一个重要前提，但是單靠這些靜態方面的機構上的改革，還是不足以使我國公庫充分完成其經營公款公物的任務的。要希望做到這點，還需要我國公庫制度能在如何經營公款公物的實際工作問題上，配合着新的機構定出有效的辦法來。也就是說，銀行或郵政機關到底是怎樣代替公庫辦理政府各機關的公款公物之經理事務？公庫主管機關到底又是怎樣對代理公庫的銀行或郵政機關行使其主管職權？計政監督機關又是如何行使其監督公庫事務的職權？這些問題都不能離開實際工作的具體辦法得到充分的解答。而倘若這些問題得不到圓滿的解答，則所有上述許多關於公庫制度之構成的規定，都難免成爲紙上空文，無從發生改正過去財務管理上的缺陷的效果。因此我們在論述了我國公庫制度的構成之後，還得要進一步看看我國公庫制度在其新的構成之下是用些什麼工作辦法來經營公款公物的。不過，如前所述，在我國現已頒行的關於公庫制度的法令當中，其關於經營公物的規定還是不多，因此我們在上面，對於公物之經營辦法也只能畧予提及。

第一節 公款的經營辦法

由於公庫的實際工作，原則上是由公庫代理機關即代理公庫的銀行或郵政機關進行的，所以公款之經營辦法當中的主要問題乃是公款是如何收進公庫代理機關來并且如何由公庫代理機關付出去的問題。同時由於公庫代理機關的收支和付出任何公款原則上都是在存款原則之下進行的，銀行或郵政機關「代理公庫所收納之現金及到期票據證券，均用存款方式」，所以公庫代理機關如何收進并付出公款的問題，結局便成了圍繞着公庫代理機關中所存放的公庫存款的許多問題。根據公庫法第十條中的規定，公庫存款是按下列三種分別存管：（一）收入總存款；（二）各普通經費存款；（三）各特種基金存款。因此我們在研究公款之經營辦法的時候，應當主要地從這三種存款的分別敘述去了解它。

不過庫款之收入和付出，有時因為某種情形，不得不將收入退還原繳款人，或從原債權人將支出收回。并且國家雖力求在立法上消除庫款收付上違法舞弊的機會，但不能因此便可保證其必無此種情事之發生，國家對於違法舞弊之行爲及其所給予公庫的損害，仍應訂有適當的處理辦法。因此我們在講完了三種存款的收付辦法之後，對於我國公庫制度中如何退還收入和收回支出的辦法以及如何處理違法舞弊的辦法也應當在論述公款之經營辦法的本節中附帶說明一下。

## 第一 收入總存款

### 甲 收入總存款的來源及其主管者

關於收入總存款首先應當了解的便是它的來源和主管問題。

公庫法和細則對於收入總存款的來源有一般的和特殊的兩種規定。就一般的規定而言，「政府總預算範圍內之一切收入，及預算外之收入，除依法應歸入特種基金存款者外，均歸入其收入總存款」。這就是說政府總預算範圍內外一切適用一般管理辦法而供一般支出之用的歲入，即預算法中之所謂普通基金都是收入總存款的來源。就特殊的規定而言，以下幾種款項是公庫法或細則所特別指明應當歸入收入總存款的。(一)臨時透支挪借及臨時借債之收入；(二)透支挪借款之償還依契約規定以指定的款或押品證券票據之本息等收入作抵者，其收入；(三)會計年度終了時，各普通經費存款有剩餘者，除法律另有規定外，其剩餘。

在上述一般的和特殊的兩種規定當中，都有值得注意的地方。先就一般的規定而言，我們由於第一章的論述，知道我們過去財務管理制度上有財政主管機關兼掌出納保管，徵收機關坐支抵解撥付抵解，以及政府各機關自行收支保管等嚴重缺陷，在公款經管辦法下如果想救正這些缺陷，其先決條件，便要求公庫代理機關能實實在在作到統收統支。可是假如政府之一般性質的歲入不能用一個統一的存款名義存放在公庫代理機關當中而照舊由各收入機關各種不同的名義存放，則縱然一切國家收入都存入同一個系統的代理公庫的機關，縱然一切



國家支出都出自同一個系統的代理公庫的機關，但是多少政府機關的存款結果也還是可以等於多少普通往來戶顧客的存款，因此代理公庫的機關依舊無權拒絕存款各機關的自行支用，而公庫主管機關和計政監督機關也無從發揮其主管或監督公庫事務的機能，結果統收統支必致流於有名無實。現在政府總預算範圍內外的一切收入除開特種基金存款之外既然都一視同仁地存入了收入總存款賬戶，則在公庫代理機關將國家收入記入了收入總存款的賬戶下之後，各種收入從此便自然而然的喪失了它們來自何一機關的來源上的特殊性而普遍取得了「國家收入」的共通性，而取得了這種共通性的收入從此已不復認識其過去的任何特殊徵收機關，於是這些徵收機關也就最後喪失了對這種存款的控制權，這樣纔可希望由一個系統的公庫代理機關統收的公款真正能夠由一個財政主管系統統籌支配，而收到統收統支的實效。所以可以說上述關於收入總存款來源的一般規定，乃是公庫制度在公款經營辦法上運用統一原則，聯綜組織原則，代理原則和存款原則救正過去財務管理上許多缺陷的基本前提，也是公庫制度中其他許多經營公款的詳細辦法充分發揮其效用的重要前提。

次就上述的三個特殊規定而言，第一個規定是爲了防止承借者擅自支配收入用途，第二個規定是爲了增強作抵之本息等之穩定性，第三個規定是爲了剷除支用機關舊日擅行截留並濫行支用經費剩餘的惡習。特別是過去的經費剩餘之產生，什九并不是由於支用機關之愛惜公務節省糜費而來，乃是由於各機關擬編概算時之浮報和多估，或由於應當舉辦的政事實

際並沒有舉辦。這些流弊之所以繼續存在，主要是由於這些支用機關預想它們在剩得這些所謂「經費節餘」之後，可以恣意截留，自由支配。現在所有經費剩餘既然由法律明文規定其應以歸入收入總存款為原則，則支用機關的負責人縱然在擬編概算時浮報多估，或在預算算時擱置要政不辦，他也不易藉這手段盜其濫藉公款或使吞公款的私圖，因此這些浮報概算和延誤要政等惡劣現象也自然會隨之而逐漸減少。

那末這種收入總存款是由什麼機關主管的呢？公庫法規定公庫主管機關便是主管這收入總存款的機關。這個規定也有其重要的意義，即（一）它把支配收入總存款之運用的權限的重要部份在這「主管」的名義之下集中到了財政主管機關的手中，這不但更有力地清算了徵收機關過去動用國家收入的積弊，并且也使支用經費機關不得不在財政主管機關總的指揮和監督之下支用其經費。（二）這個規定同時使財政主管機關過去對公款所享有的兼理出納保管的執行權也在這同一的「主管」名義之下從財政主管機關的權限中分裂出來而轉移到了公庫代理機關的手中。（三）最後因為在這種主管存款的規定，使公庫代理機關也只能在其和行政命令的範圍內從事於經管公款的工作而不能越權管到收入總存款的行政方面的事情。因此我們在這個規定上面也可以看出我國公庫制度中的綜綜組織精神和統一精神。

#### 乙 收入總存款的收款

其次我們應當說到收入總存款辦法。關於收入總存款的收款辦法，公庫法和細則在原則

上是採的公庫代理機關代收制度，規定凡屬歸入收入總存款的政府總範圍內外的一切收入則以現金票據證券繳納者，都由代理公庫的銀行或郵政機關代收，或由其派員於收入機關代收。其程序是由收入機關填具繳款書交繳款人，連同現金或票據一併送代理公庫的銀行或郵政機關收入庫賬。其繳款書除換取憑證單或其他書據等手續所需各聯，由收入機關依照其原有規定處理外，應備具正副通知兩聯和收據一聯載明下列各事項：（一）編列字號及填發年月日；（二）預算編次之門、部、款、項目符號及名稱；（三）收款所屬年月份及金額；（四）繳款人姓名或名稱；（五）收款公庫名稱；（六）收入機關名稱及長官職銜署名蓋章；（七）收入庫賬之年月日及公庫主管員職銜署名蓋章；（八）其他應行說明事項。代理公庫的銀行或郵政機關對於此種繳款書之處理，應以正副通知聯，存查收據聯，經簽證後交還繳款人或繳款機關。

此種收款辦法的最大特色是在其一反過去政府各徵收機關自行經收公款然後解庫，或經由承辦機關彙解的積習，配合着公庫制度中的代理機構和存款原則，把命令收款機關與執行收款的機關，從實際工作程序上截然分開了。

丙 收入總存款的付款

關於收入總存款的付款辦法，公庫法規定收入總存款不得直接支出，只能撥入普通經費存款或特種基金存款，並且這種劃撥，原則上應依據預算。其所以應以依據預算為原則，是

爲了要使國家財務管理從無計劃無軌道狀態走入有計劃有軌道狀態，也就是爲了要使整個的公庫事務便於接受主計機關之積極指導和審計機關之事前監督。

由於這個總的原則上的規定，我們對於收入總存款的付款辦法，主要地可以分爲以下兩個問題去了解它：（一）依據預算由收入總存款撥入普通經費存款的程序如何？（二）依據預算由收入總存款撥入特種基金存款的程序如何？分別說明如下：

依據預算由收入總存款撥入普通經費存款的程序，根據公庫法的規定是應當照核定分配預算，按期由主計機關知照公庫主管機關，會同該管審計機關，通知代理公庫的銀行或郵政機關，由收入總存款，按經費之機關別，撥入普通經費存款項下。至於公庫主管機關通知代理公庫的銀行或郵政機關的程序，根據細則第二十三條的規定是由公庫主管機關依據主計機關所通知的上述核定分配預算，填具撥字支付書，以命令聯和通知聯送經該管審計機關會簽後，由公庫主管機關將命令聯送代理公庫的銀行或郵政機關，將通知聯送請領機關查照，將存根聯自存備查。財政部最近對於這種撥付程序又稍有修正，在原來所定的支付書格式內增加會計人員簽字地位，以謀使主計系統不但在編製預算的時候，可以對公庫事務行使其監督職權，就是在各機關執行預算的時候，也可以與審計機關共同監督。代理公庫的銀行或郵政機關，在收到上述支付書命令聯之後，照數由收入總存款撥入請領機關普通經費存款帳戶，并填撥款通知單送請領機關。因爲明定用途的協助金補助金都是普通經費存款，所以由收入

總存款撥入此種協助金，補助金也適用上述辦法。

這種撥款辦法的最大特點，在於聯綜組織原則之具體運用。在這種撥付程序當中，公庫代理機關固然是只有執行支付命令的執行權，就是享有主管收入總存款之權限的公庫主管機關之簽發支付書，也須接受主計機關的預算監督會計監督和審計機關的事前監督，在這樣的重重節制之下，就是財政部長也不能單獨撥出國庫的收入總存款。

至於依據預算由收入總存款撥入特種基金存款的程序，公庫和細則規定在原則上應依據法律條約或設定基金之命令契約或遺囑之所定。但其沒有任何規定的，則仍須準用上面所述之關於普通經費存款的規定。

此外公庫法和細則還規定有幾種款項是由收入總存款直接撥付的。其一是臨時透支挪借或臨時借債的償還款項，應由收入存款直接撥付。其二未明定用途的協助金補助金之劃撥，應由公庫主管機關會同該管審計機關依法通知代理公庫的銀行或郵政機關，於收入總存款內直接撥付受補助或受協助政府之公庫。其三是透支挪借款之償還，依契約規定，以指定的款或押品證券票據之本息等收入作抵者，其收入歸入收入總存款後，償還時應由收入總存款直接撥付。這些直接撥付款項的撥付程序，是由公庫主管機關，依照上述細則第二十三條的規定，填發直字支付書。領款機關收到公庫主管機關所送此種直字支付書通知聯。應即填具領款收據，向代理公庫的銀行或郵政機關具領。代理公庫的銀行或郵政機關收到領款機關所送

領款收據，核與支付書命令聯相符後，應即照數撥付。由此可知直接撥付的程序與一般撥付有兩點不同。其一即直接撥付時由公庫主管機關填發直字支付書，一般撥付時則由公庫主管機關填發撥字支付書。其二即領款機關收到直字支付書通知聯後即可向代理公庫的銀行或郵政機關具領，而請領機關收到撥字支付書通知聯後，還要等待代理公庫的銀行或郵政機關送到撥款通知單後纔能夠具領。

最後還有一點可以在這里附帶說明的，便是在預算上經已規定撥入某支用機關普通經費存款的收入總存款在何種情形及何種手續之下可以停撥減撥或緩撥。關於這點細則規定有下列兩種不同的情形和手續：（一）支用機關的主管機關，對於各該支用機關的經費，認為有停撥，減撥或緩撥的必要時，得於期前分別通知該管主計機關和公庫主管機關查照辦理。（二）公庫主管機關依據公庫代理機關和支用經費機關所送到的關於普通經費存款的現金旬報表和保管品報告表，知道各普通經費存款有相當剩餘數額者，得於下次劃撥經費時，商得支用機關或其主管機關同意，酌量核減或停撥之。

#### 丁關於收入總存款之收付的報告和通知

關於收入總存款最後應當說到的是關於其收款和付款的報告和通知辦法。公庫法關於庫款收支的報告有一個總的規定，即公庫主管機關及代理公庫的銀行或郵政機關，應將公庫收支逐日彙報各該管主計機關及審計機關。這個規定的效力自然是不但及於收入總存款，並且

及於普通經費存款和特種基金存款。

至於關於收入總存款的收付的報告和通知辦法則可以分做以下三點來說明：（一）關於收入總存款的收付的一般報告辦法；（二）關於收入總存款的收入報告辦法；（三）關於收入總存款的劃撥的報告和通知辦法。分述如下：

（一）關於收入總存款的收付一般報告辦法，細則規定應依照上述的總的規定，由代理公庫的銀行或郵政機關將收入總存款的收付各分別年度按科目別及機關別彙造收支日報表送公庫主管機關，該管主計機關及審計機關，並應由公庫主管機關報告該管主計機關及審計機關。

（二）關於收入總存款之收入的報告辦法，公庫法和細則規定代理公庫的銀行或郵政機關代收此種存款時應按科目別及機關別分別造具日報表報告收入機關該管審計機關，并由常該銀行或郵政機關及收入機關分別彙報至公庫主管機關。至於關於臨時透支挪借款之繳解事宜的報告辦法，則是由承借者直接報告公庫主管機關。

（三）關於收入總存款之劃撥的報告和通知辦法，公庫法和細則規定凡由收入總存款撥入普通經費存款或撥入與普通存款同其性質的明定用途的協助金補助金，應由公庫主管機關及代理公庫的銀行或郵政機關通知主計機關及請領機關，並應由公庫主管機關通知支用機關的主管機關。凡由收入總存款撥入特種基金存款，除依法律、條約或設定基金之命令契約或

這項規定辦法辦理外，應由公庫主管機關通知支用機關之主管機關。

以上各種報告和通知的辦法，大體上都屬事後監督的性質。參加此種監督工作的機關，不但有主計機關和審計機關，並且有公庫主管機關、支用機關的主管機關、和收入機關，其負有報告或通知責任的機關，不但有代理公庫的銀行或郵政機關，並且有公庫主管機關、收入機關和臨時支挪借款的承借者。關於收入總存款的收付，事前既已根據聯綜組織原則定有種種互相監督辦法，事後又加以這些報告辦法上互相監督的嚴密規定，則在收入總存款收付時所生的錯誤或情弊縱未能在事前發覺，也不難由事後的覆核或校對發覺出來。

## 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

關於普通經費存款的經營辦法，首先值得說明的便是其在來源上的依存於收入總存款。在現行公庫制度之下，普通經費存款完全是由收入總存款劃撥而來。因此，代理公庫的銀行或郵政機關雖在公庫的普通經費存款賬戶內收有各支用機關的經費存款若干，但是各支用機關的此種存款，并非在收入總存款之外另行收來，乃是由收入總存款賬戶內轉賬而來。

現行公庫制度關於普通經費存款來源的這種規定，與過去各機關籌措經費的積習恰成鮮明的對照。如前所述，過去各機關的經費，無論是財政機關或一般機關，每每是由本機關自行向民間徵收而來，或是由其他徵收機關直接撥來，例如坐支撥付便是其中為一般社會所習



知的惡例。結果各支用經費機關便有機會浮支濫用，不但阻礙計政監督的實施，并且使整個國家經費之分配也無從進行通盤審劃的調整。現在一切普通經費存款在公庫法中既都是由收入總存款撥來，而收入總存款的性質又如前所述，乃是一種場契了各經收機關的特殊性的國家收入而可由財政主管機關依法控制，則各機關經費自有可能在整個預算計劃之下作出通盤審劃的分配，而各機關浮支濫用的機會也就跟着減少許多了。

不過假如各機關經費一經撥入各機關普通經費存款賬戶之後，即可由其完全自由支配，則在這個機關的普通經費存款數額之內，這個機關還是充分保有營私舞弊的機會，它在這個範圍之內還是可以把應辦的事擱而不辦，而濫將該機關經費用於不急要的事務上面，甚或飽其私囊。可是這個危險由於現行公庫制度中的關於普通經費存款的主管者的規定也被防止了。根據公庫法的規定，政府各機關的普通經費存款，由各該公庫的主管機關主管。由於公庫主管機關對於普通經費存款這樣保有主管權，它便可以運用這種集權作用實地監督各支用機關普通經費存款之支用。這種規定與關於經費剩餘的措置相輔而行，使過去各機關截留剩餘，浮開預算以至濫行流用經費項目等積弊也有清除的希望了。

正因為普通經費存款另無來源，而以收入總存款為其來源，所以普通經費存款的存入程序也就在收入總存款撥入普通經費存款的劃撥程序當中。這在關於收入總存款的說明中已經說過了，無庸再行贅述。

## 乙 普通經費存款的支出

關於普通經費存款其次應當說到的便是它的支出辦法。現行公庫制度關於普通經費存款（包括明定用途的協助金補助金）的支出辦法的基本特徵爲公庫支票之運用。公庫法規定政府各機關由其普通經費存款項下爲支出時，原則上應以支票爲之。其運用支票的具體辦法約有如下數點：（一）支票之受款人：原則上限於政府各機關之債權人或依據契約對政府各機關享有約定債務之預付的權利主體，但軍警餉和工資不便按人簽發支票個別向庫支取者，得合併簽發，由該管長官代爲領款，即行發放。（二）支票之簽署：支票應由各機關長官或其授權代簽人簽發，主辦會計人員會簽，其設有主辦事前審計人員者，並應經其核定簽證。（三）支票之收據：政府各機關簽發支票時，應向其債權人取具收據。（四）支票之兌取：因爲公庫支票都是記名支票，所以在持向銀行或郵政機關兌款之前，應在支票背面加蓋受款人的印鑑。如受款人與銀行或郵政機關素無往來，致銀行無從核對其印鑑的真僞時，更應取具保證，由其他銀行或商號予以背簽證明。銀行或郵政機關接得支票，核定其符合各種法定條件後，應即照付款項。（五）支票之退回：持票人呈示支票後，如銀行或郵政機關認爲付款的條件不夠，可以退票，即將其交還持票人，拒絕付款。銀行或郵政機關退票時，應以口頭或書面向持票人申述退票理由。

這種以公庫支票支出經費的辦法，在我國財務管理制度中乃是一種創舉。過去政府各

機關各自將公款存於其往來銀行時雖也可使用銀行支票以作支付手段，但是過去各機關所使用的銀行支票與現行公庫制度中所規定的公庫支票在性質上是根本不同的。第一、過去各機關可以自由決定或向銀行提取現款支付債務，或向銀行發出支票，交付債權人。現在則除了法律另有規定外，各機關對於普通經費之支出沒有向銀行提取現款作支付手段的自由。第二、過去各機關所使用的銀行支票的受款人並無限制，現在則除了軍警餉和工資得由該管長交代領外，支票非因付給政府之債權人，或為約定債務之預付，不得簽發。第三、過去各機關所使用的銀行支票之簽發只須原存款機關或其負責人即銀行存戶簽名或簽名蓋章即可生效，現在則須具備上述的主簽、會簽、和簽證等手續。現在的公庫支票，一方面是表示政府各機關對代理公庫的銀行或郵政機關的支付命令權的證件，同時也就是表示計政監督機關監督公款支出的證件，並且它還是表示代理公庫的銀行或郵政機關在原則上獨占公款支出的執行權的證件。政府各機關在現行公庫支票制度之下，基本上已不復能從銀行或郵政機關把公款拿到自己手中，也不復能一手包辦或不問款項用途和受款人資格而向銀行或郵政機關發出有效的支付命令。這不但把公款支付程序上的決定支付與實行支付兩種手續截然分開了，同時使公庫支付的命令和執行都能在國家整個財政計劃之下運行，并且受到計政監督機關的有效監督。於是政府各機關過去對公款任意侵蝕挪移紊亂財政的流弊便要減少許多了。

不過公務員薪津一用公庫支票支付，一方面既是浪費了公庫代理機關的支票，他方面

也浪費了公務員的金錢和時間。同時因爲公庫代理機關有權向平日與其沒有往來的支票持票人要求取保背簽，所以不但公務員，就是其他一般商民也視接受公庫支票爲苦事。因此不但公庫代理機關的櫃台上每每因公庫支票擁擠不堪，時生口角，并且政府各機關也因此而有違法預簽支票的。政府最近對此所採的對策畧如下述：（一）關於公務員薪津簽發公庫支票的補救辦法，財政部曾邀集主計處、審計部、中央建設專款審核委員會及中央銀行等有關機關擬定：各機關職員俸薪公費等除有個別簽發必要者外，可參照公庫法第十五條第二項規定，即上述關於軍警餉及工資得合併簽發的規定，合併數部份（如各部所屬各司、處、局等）簽發支票，其支票抬頭債權人即填「某某等若干人」，其金額欄即填「上列各債權人應領之總數」，並附清單開列各債權人姓名和金額，並由各該債權人在單內名下蓋章，隨同支票，送由國庫照發。此種關於國庫支票的補救辦法，廣東省庫支票也已開始援用。（二）關於背簽的補救辦法，是在公庫支票的背面，除由受款人蓋章外，再由原出票人在背面簽蓋印章，證明持票人即是政府的債權人無誤。（三）關於違法預簽支票的防止辦法，是由財政部通知了審計機關轉飭駐庫審計及公庫代理機關，對於各機關支出注意查核，凡非確實付給債權人支票，都拒絕簽證和支付。

### 丙 普通經費存款剩餘的保留

關於普通經費存款之經管，有一點應當特別加以申述的便是此種存款剩餘的保留辦法。

我們在前面已經說過，各普通經費存款在會計年度終了時有剩餘者，除法律另有規定外，其剩餘仍歸入收入總存款。不過有時候政府各機關一方面雖在經費上剩有若干款項，但是他方面却仍負有短期內必須償還的債務，或短期內必須解除的契約責任。其所需經費既不便列入來年度預算之內，而本會計年度終了之日又還未到支用此種經費之時。細則為救濟此種困難起見，因此又規定了如下的普通經費存款剩餘的保留辦法。即剩有當該經費存款的支用機關，如已發生某種債務或契約責任須在會計年度終了後短期內償還或解除其契約責任者，可由當該支用機關於會計年度終了後二十日之內聲請保留，由公庫主管機關核明通知代理公庫的銀行或郵政機關予以保留。不過這種救濟規定的立法精神，乃在增加政府各機關的行政效率，免其因財務管理的手續而在一般政務之推行上發生障礙，並不是要替各機關截留剩餘的隨規開出其可以變相存在的方便之門，所以細則對於上述保留剩餘的規定又定出了兩個限制辦法，即（一）如政府各機關作了上述保留之外剩有餘額時，其餘額仍應歸入收入總存款。（二）剩餘之保留有一定的期限，如在該會計年度終了後滿三個月，仍沒有將此種保留之款支出時，仍應由代理公庫的銀行或郵政機關歸入收入總存款。各機關對此種剩餘的保留權，即因此種時限之到來而喪失。

#### 丁、關於普通經費存款之經營的報告

關於普通經費存款之經營的報告辦法，主要的有如下兩點：（一）關於普通經費存款之

出納保管移轉的一般的報告辦法，根據公庫法和細則的規定，是由代理公庫的銀行或郵政機關和支用經費機關，就是普通經費存款之現金出納情形，按旬造具現金旬報表分別遞報至公庫主管機關，並就其票據證券之保管移轉情形，隨時造具保管品報告表，分別遞報至公庫主管機關。

(二) 支用機關聲請保留之經費剩餘在年度終了滿三個月歸入收入總存款時的報告辦法，是由代理公庫的銀行或郵政機關報告公庫主管機關。

接受這兩種報告的機關，都只有公庫主管機關，而沒有審計機關或主計機關。

### 第三 特種基金存款

#### 甲 特種基金的定義，種類及其特殊性

所謂特種基金，根據預算法的規定，乃是指的適用特殊管理辦法并有特殊用途的歲入而言。根據同法的規定，特種基金有下列七種：(一)以營業管理辦法管理而供營業之用者為營業基金有下列七種：(一)以營業管理辦法管理而供營業之用者為營業基金。(二)依法定或約定之管理辦法管理而供公債償本付息之用者為公債基金。(三)雖非營業而其資金每經用去必須還原者為非營業循環基金。(四)為土地改良而對於直接享受利益者所徵收之特賦為特賦基金。(五)以法令，契約或遺囑設定，依信託保管辦法保管其本金，而僅以孳息充指定之用途者，為留本基金。(六)為私人或其他公務機關之利益，依所定之條件管理辦理

或爲處分者爲信託基金。(七)用途尚未確定者爲暫存基金。

關於這些特種基金的金錢收付和保管，往往在產生其基金的文件中規定有特殊程序，或依習慣而有一定的程序，普通程序在實際上每每是不適用。因此現行公庫法特將這種種基金的收入在代理公庫的銀行或郵政機關中另列爲一類存款，使之不與收入總存款或普通經費存款混在一起。同時因爲公庫法和細則乃是管理各種基金的普通法，所以其中的規定不得不詳於普通基金而畧於特種基金，因此公庫法和細則中關於特種基金存款的規定都很簡單。二十八年十月，財政部會根據公庫法第十九條的規定，以部令頒行了中央各機關經營特種基金收支處理暫行辦法八條，以減少特種基金處理上的困難，但是這個辦法的効力也只及於中央各機關所經營的特種基金。現行公庫制度關於地方機關所經營的特種基金處理辦法的規定，就目前情形而言，還是不很具體的。現在且就公庫法，細則和上述財政部部令的規定，將特種基金存款的來源及其經營辦法畧述如下。

乙 特種基金存款的來源及其經營

關於特種基金存款的來源，根據公庫法的規定，特種基金存款可自收入總存款劃撥而來，也可於收入總存款以外，另有其獨立的來源。

關於特種基金存款的經營辦法，公庫法於第十九條作了一個簡單的總的規定，即：特種基金及其收入，應歸入各該特種基金存款。特種基金之劃撥管理支用，原則上依法律條約或

設定基金之命令契約或遺囑之所定。其無規定者，則準用關於普通經費存款之規定。

因爲這個規定失之過簡，所以細則又加了如下的幾個補充規定：（一）凡收入之應歸入特種基金存款者，除法令另有規定者，依其規定辦理外，其繳款辦法準用前述關於收入總存款的收款程序（參照本節、第一、乙），其報告辦法準用前述關於收入總存款之收入的報告辦法（參照本節、第一、丁、（二））。（二）特種基金之撥發管理支用，除依法律條約或設定基金之命令契約或遺囑規定辦法辦理外，準用前述依據預算由收入總存款撥入普通經費存款的程序（參照本節、第一、丙、第三段）和前述普通經費存款的支出辦法，（參照本節、第二、乙），其報告辦法準用前述關於普通經費存款之出納保管移轉的一般報告辦法（參照本節、第二、丁、（一））。（三）關於特種基金存款之收付的報告辦法適用前述關於收入總存款的收付的一般報告辦法（參照本節、第一、丁、（一））。

不過僅靠細則中這幾條補充規定，還是不足以敏捷處理特種基金存款之運用，所以如前所述財政部又邀集了各有關機關，依據公庫法第十九條規定，擬定了暫行辦法八條，其主要點如下：（一）凡中央各機關經營的特種基金，應於公庫法施行以前，報由各該管機關轉報財政部。（二）特種基金內現金票據證券之出納保管移轉及財產之契據保管等事務均應由代理國庫的銀行或郵政機關辦理。但設定該基金之法律條約命令契約遺囑內有特別規定，或該基金主管機關定有辦法，呈經上級機關核轉國防最高委員會備案者得依照所定辦法辦理。（三）



特種基金應各別立戶管理，非經設定該基金原有程序不得變更用途。一機關經管二種以上特種基金，亦應分別立戶存管，不得互相流用。(四)特種基金之收入由國庫代理機關辦理或照呈准之辦法辦理者，均應將收入數分別科目由該經管機關及國庫代理機關或照所指定辦法辦理收納之機關按月報告財政部。(五)特種基金之支用，除依照上述(二)的規定得依呈准之辦法辦理外，其由國庫代理機關辦理者應按照公庫法關於普通經費存款所用支票之規定(參照本節、第二、乙)以支票爲之。(六)各項特種基金列入國家總預算歲入之部份，均應按期解繳國庫。

#### 第四 收入之退還和支出之收回

關於收入之退還和支出之收回，公庫法規定應各按其性質於原存款內爲之。這便是說，收入總存款或特種基金存款之收款，經原收入機關依據法令的規定或事實上發現錯誤，應予退還全部或一部份者，應在原收入科目內沖減之。支用機關由普通經費存款戶或特種基金存款戶內支出之款，經各該支用機關依據法令或事實上支用減少，須收回全部或一部份者，也應將其收回於各該存款戶。關於其具體辦法，公庫法規定，應由公庫主管機關會同收支機關主計機關和審計機關定之。財政部依據此項規定，已邀集各收支機關、主計機關和審計機關會同商訂收入退還支出收回處理辦法，於二十八年十月由財政部以命令公佈，以作國庫收入退還和國庫支出退回的準繩，其要點畧如下述：(一)收入之退還應由原收入機關填具收入退還

書，交原繳款人，送還原收款之代理國庫之銀行或郵政機關，核明支付、在原收入科目內沖減之。(二)國庫代理機關對於收入退還書之處理，應以收據及通知兩聯，存查報查聯送該管審計機關，報告聯送國庫主管機關。(三)原繳款人未能親往原繳款地點領取者，得由原收入機關將收入退還書交原收款之銀行或郵政機關，連同應退還之金額一併寄交退款受領人簽名蓋章，並將款交付之。(四)支出之收回應由支用機關填具支出收回書，飭原債權人連同應繳現金或票據，一併送原支款代理國庫之銀行或郵政機關收入各原存款戶。(五)國庫代理機關對於支出收回書之處理應以正副通知聯存查收據報告兩聯經簽証後，收據聯交原債權人，報告聯送原支用機關。(六)原債權人不在原領款國庫所在地者，應由原支用機關將支出收回書寄交該債權人，原債權人應即將收回之現金或票據交由就近國庫代理機關轉原支出之國庫。如債權人延不繳納，應由原支用機關負責追繳。(七)原債權人對於應繳回之款，雖未經支用機關飭繳，亦得逕將應繳回之款附以書面送交原支出之國庫代理機關或交由就近國庫代理機關滙轉原支出之國庫，并報告支用機關。如支用機關核數不符時，仍應依照上述辦法飭令補繳。(八)依照公庫法第四條自行收納之款(見後)，該收入機關發見應退還情事，在未繳解國庫以前，即由該機關於所收款內自行退還之。其已繳解國庫者，仍適用以上辦法。依照公庫法第五條自行支出之款(見後)，經各該支用機關發現應收回情事，即由該機關向原債權人收回之。(九)收入之退還支出之收回屬於當年度收支者，應在原存款內沖正之。

屬於以前年度者，其收入之退還作為本年度之歲出，其支出之收回作為年度之歲入。

#### 第五 違法收支或命令收支的處置辦法

關於違法收支或命令收支的處置辦法，公庫法規定：凡違反本法之規定為收納或命令收納者，分別依法懲處。凡違反本法之規定為支出或命令支出者，分別依法懲處，並令其賠償公庫之損害。如代理公庫的銀行或郵政機關違反法令或契約為交付，致公庫受損害時，該銀行或郵政機關應連帶賠償之責。至於違法收納或命令收納之款如何處置的問題，公庫法或細則中都無明文規定。筆者以為此種違法收納或命令收納的行為，大體是表現在兩種情形之中，一即公款收領的命令機關或執行機關的負責人與繳款人狼狽為奸，以謀達到繳款人少付，公庫少收，當該機關負責人中飽的目的，一即當該機關負責人假借機關威風欺壓無知無勢的細民，誘騙或強迫其以國家收入名義繳納多於法定數額或根本不須繳納的款項。如果是繳款人串同作弊，則除其他懲處外，應令機關舞弊人員繳款人按其責任補足公庫所少收之款。如果是繳款人被欺壓，則除其他懲處外，應令機關舞弊人員賠償繳款人的損害。萬一該舞弊人員已將款項用去并確無產可破時，竊以為仍應由公庫對繳款人負此損害賠償責任。因為此種受害者多屬窮人，其金額之絕對數不大，公庫有力負此損失，但其金額在當該害人的總支出中所佔比率却不一定小，政府一毛之拔可以解除窮人重大苦痛，并且此種無知無勢的窮人每每缺乏向政府要求正當權利的各種條件，違法公務員既肆行欺壓於先，而公庫對其疾苦又

視若無親於後，此種窮人之窮與苦便無處聲訴，但其在社會機構上所表現的總結果，却必定是益促國民經濟的衰萎和國家政治的動盪。因此賢明的財政政策寧可讓公庫因此吃小虧，不可讓老百姓因此叫大苦。

### 第二節 公物的經管辦法

如前所述，公款公物的並重雖說是我國公庫制度的基本精神，但是我國公庫制度目前注意的重心還是放在公款之經管上面。因此關於公物經理辦法的規定，在公庫法或其他有關法令中，比起關於公款的經管辦法來，也是少得許多。現在只就公物證明文件保管，根據公庫法和細則，畧述其辦法如下。

關於公物證明文件的保管，公庫法規定公庫主管機關和公庫代理機關對於政府財產之契據之保管，應分類編號，詳明記載，妥為保存。如有必要，並應錄存副本，或攝製照片。此外細則並規定，如公物係不動產，或需要堆棧倉庫保管之動產，其經管辦法也是以契據，棧單提單或其他證件之保管代替實物之保管。

公庫法和細則之所以在公物經管辦法上側重於證明文件之經管，也是因為文書的種類比起實物來總要簡單一些，并且少變化一些。此外公庫制度開始試行的時候，政府各機關對於經管公款的許多辦法已感覺得生疏。如何使政府各機關首先適應於公庫經管公款的新程序，已經需要相當的周折。假如在此初行公庫制度的時候，同時對於公物之經管施行更嚴格的統

## 公庫制度

六四

一管理辦法，則不但各機關對於新的公庫制度更感格格不入之苦，即在人材方面，是否能於短期內獲得大批嫻於經管公物的新辦法的適材，也將成爲一個問題。

## 第六章 我國公庫制度的彈性規定

我們根據第二章以下的論述，對於我國現行公庫制度是什麼東西的問題和它何以具有補救我國財務管理制度上的缺陷及其不良影響而促進抗戰建國之完成的功能的問題，大體上可能求得若干基本的了解了。不過我們最後還有一點應當加以補充說明，這便是我國現行公庫制度的彈性規定。我們在緒言和第四、五兩章中講到公庫法適用區域和日期問題，公庫代理機關的本體選定問題，公庫支票的簽發和背簽問題，經費剩餘的保留問題和特種基金存款問題等的時候，雖已涉及了現行公庫制度中的彈性裝置，但是就大體而言，以上關於我國公庫制度各個側面的論述，還是側重在其原則規定的說明。這爲了使讀者對於現行公庫制度及其功能獲得一個基本理解起見，爲了使讀者容易抓住現行公庫制度的重心起見，是有其方便之處的。不過如果想了解一個新制度是否可推行盡利？却不是僅靠檢視它是否具有匡救時弊的基本規模便可濟事的。如果要想知道這個制度在整個國家機構中是不是一種有血有肉的行得通的制度？便少不得要問它是否兼顧到了許多重要的特殊情形而具備着必要限度的彈性規定——例外規定？現行公庫制度，如前所述，是以聯綜組織原則、統一原則、代理原則和存款原則爲其基柱的。可是由於有一些特殊情形之存在，事實上這四個基本原則是暫時或很長久的時間都無從刻板地適用到這些情形上面去的。假若定要削趾適履地把這些原則適用上去

，結果徒然是獎勵公務員陽奉陰違，徒然是降低公庫制度的威信，結果被否定的每每不是這些特殊情形而是公庫制度及其基本原則自身。正是因為這些原故，所以公庫法，細則，以至整個公庫制度，在各種原則規定之外，還就一些特殊情形設置了許多具有嚴格限制的彈性規定。這些具有嚴格限制的彈性規定，在表面上雖是多少脫出了公庫制度的基本原則之外，但是其基本作用却適足以鞏固這些原則及整個公庫制度的地位，使人不致因某些特殊情形而動搖其對公庫制度及其基本原則的信念。我們如果想了解我國公庫制度的充分存在理由，這些彈性規定正是我們所不應忽視的。因此本章特就前所未曾說到的或未會充分說到的若干特別重要的彈性規定，根據公庫法，細則，和其他有關法令，分爲如下兩部份，加以若干補充說明：（一）關於公庫制度之構成的彈性規定；（二）關於公款之經管辦法的彈性規定。

第一節 關於公庫制度之構成的彈性規定

關於公庫制度之構成的彈性規定，主要的有兩點應補充說明如下：

第一：政府各機關在某種情形之下，對於公款得自行收納，自行保管，或自行保管。自行支出。我們根據第三章和第四章的論述，知道收支命令機關與執行機關的分開，乃是現行公庫制度所由建立的聯綜組織原則的基本要求。但是在下列幾個特殊情形之下，現行公庫制度對此還是有若干例外規定：

（一）根據公庫法第四條的規定，政府各機關對於下列各種收入，得自行收納，并得在

規定期內，自行保管：1. 零星收入；2. 機關所在地距離代理公庫的銀行或郵政機關在規定里程以外者，其收入；3. 在經徵地點，隨徵隨納，經主管機關認為應予便利者，其收入；4. 機關無固定地點者，其收入。

可是因爲這種例外規定，一被濫用，未嘗不足以動搖公庫制度的根本精神，所以公庫法和細則對此又定出了如下許多補充辦法，以防濫用。

(1) 關於保管期間，最高金額，規定里程及其他限制條件的規定。上述各機關得自行收納之款，其保管期間至多不得超過十天。其有特殊情形者，得由主管機關報請公庫主管機關核准延長之。上述規定里程，由公庫主管機關酌各地交通情形定之。上述零星收入，應以所收款項每筆不滿五元者爲限。在市縣之收入較少機關，其限度仍得由公庫主管機關酌量情形減低。至其他限制條件，除法律另有規定外，由公庫主管機關定之，亦通知該管主計機關和審計機關。

(2) 款項之解庫。上述自行保管之款，在經過有限的保管期間之後，仍應準用一般收入總存款繳款辦法（參照第五章、第一節、第一、乙），由收入機關繳解代理公庫的銀行或郵政機關。

(3) 損失賠償責任。上述自行保管之款，遇有損失時，除實因天災事變，非人力所可抗禦經主管上級機關查明屬實，轉請審計機關核准解除責任者外，應由自行保管之機關負責



人員負賠償之責。

(4) 各機關請求自收的程序，各機關依照公庫法第四條請將該機關收入之一部或全部自行收納者，應於年度開始前一個月，敘明事實，商請公庫主管機關定之。其收入屬於各機關之附屬機關者，應由附屬機關呈請主管上級機關核轉公庫主管機關商定，其年度開始以後新成立之機關，或原有機關因特殊情形須臨時變通辦法辦理時，得隨時與公庫主管機關商定之。公庫主管機關，應於年度開始前，彙集於公庫法第四條各款規定收入，開列各該機關名稱及款項數額，並與公庫法第四條某款相合及其他一切條件，通知該管主計機關及審計機關。至於上述在經徵地點隨徵隨納的收入，應由該徵收機關敘明事實，呈請主管機關核准，通知公庫主管機關。

由於各機關自收自管的行為始終沒有離開其主管機關公庫主管機關，主計機關，審計機關等的控制，由於此種款項的數額，有一定的限制，並且公款在此限額之內即有應求賠償的損失，也有人負責賠償，由於此種款項的自行保管期限不長，在經過此種有限的自管期間之後，保管執行權仍舊離開了收入機關而歸宿到了公庫代理機關，所以不但此種例外規定少有發生流弊的隱憂，並且我們可以看出現行公庫制度還是力謀在這種權宜辦法當中滲透着聯邦組織原期的基本精神。

(二) 根據公庫法第五條的規定，政府各機關對於下列各種支出，得按規定期間，預向

公庫其額，自行保管及支出之額定額用金內之零星支出。(2)機關所在地代理公庫之銀行或郵政機關在規定里程以外者，其經費；3.機關無固定地點者，其經費；4.其他經法令許可之付付包付金額。

公庫法和細則爲了防止此種例外規定被濫用起見，除了關於規定里程之損失賠償責任，請求自管自支辦法及其他限制條件適用或準用上述關於自收自管之規定外，並定出了如下的幾個補充辦法。

(1)此種預向公庫其額之款，應由請領機關按以下規定期間，填具請款書，送請公庫主管機關核發：1.每月預定撥用金內之零星支出，得於上月底其額；2.所在地不固定或距離代理公庫之銀行或郵政機關在規定里程以外的機關，得向該機關或該機關主管之上級機關，商准公庫主管機關，於實際需要時請領；3.備付包付款項，應按合同契約或法令規定之期間請領，並附送證明文件，由公庫主管機關備核。在以上三種情形之下，其款項之撥領手續，都依照關於收入總存款內直接撥付之支出的規定(參照第五章、第一節、第一、丙)辦理，但應先由收入總存款撥入各該普通經費存款賬戶再行支付。

(2)各機關額定費用金內之零星支出，以在各該機關月份經費預算內，辦公費數目半數以下爲限。但在辦公費數額較大的機關，其限度仍得由公庫主管機關酌量情形減低。

由於有這些補充辦法，所以這種關於自行保管和自行支出的例外規定也不易發生濫支濫

用的流弊，並且我們也可從這中間看出這種權宜辦法也還是沒有忽視聯綜組織的精神。

(二)根據游擊區域及接近戰區地方各機關收支處理暫行辦法的規定，這些地區的中央各機關，施行公庫法事實上確有特殊障礙，報經公庫主管機關核准，臨時的酌予變通者，其收入暫得自行收納保管，其經費暫得自行保管支用。

上述暫行辦法爲了防止流弊起見，對於此種例外規定，也定出了如下幾個補充辦法：

(1)各機關暫得自行收納保管的收入，應按旬或按月填具繳款書，連同現金設法送交附近代理國庫之銀行或直接滙交中央銀行國庫局核收庫賬。

(2)各機關暫得自行保管支用的經費，如果向來是由國庫直撥的，應由財政部依照主計處核定分配預算數，按月填具直字交付書送審計部核發後，交由代理國庫的銀行直接檢滙該領款機關，并取其領款收據送財政部核辦。

(3)各收入機關及各支用機關應分別造具收支旬報表，依照公庫法關於收入總存款之收入的報告辦法（參照第五章、第一節、第一、二、三、四、五）及其關於普通經費存款之出納保管移轉的一般報告辦法（參照第五章、第一節、第二、三、四、五）遞報至國庫主管機關。

這些補充辦法，也充分表現了上述例外規定仍在力求兼顧到公庫制度中四大基本原则的基本精神。

(四)根據同上暫行辦法的規定，展緩施行公庫法省份（新疆、雲南、寧夏、青海）國庫

收支，也暫得準用這個暫行辦法由各該省關係機關自行收納保管或支用。

第二：公庫之經營，在某種情形之下，得指定一人辦理。我們根據第三章的規定，知道我國的公庫制度乃是建立在統一原則，代理原則和存款原則之上而勿避重蹈過去一個官廳自設一個公庫的積習。但是在下列幾種情形之下，公庫法和細則還是訂有某種限度的權宜辦法。

(一)無固定地點或在國外之機關，除得適用前述公庫法第四、五兩條的規定外，其現金、票據、證券之出納保管移轉，得由公庫主管機關指定一人辦理之。因為此種被指定的人員，事實上代表一個獨立之公庫，所以不但在上述的規定本身中即把此種被指定人員的經營權限制在現金票據證券之出納保管移轉之內，并且公庫法還規定這種被指定人員應向公庫主管機關繳納保證金或提供其他確實之保證。

(二)在未設銀行之地方，并無郵政機關者，準用上述指定一人辦理的辦法。

#### 第二節：關於公庫經營公款辦法的彈性規定

關於公庫經營公款辦法的彈性規定，主要的有四點應補充說明如下：

第一：特種基金的經營可不受第三章所述四基本原則的束縛。本來特種基金存款之設立，正如第五章第一節中特種基金的定義之所示，在當初即預想其有特殊的管理辦法。這一方面是因為有些特種基金之設定，常常是為契約、遺囑或條約中所表現的意志，即非國家官廳

所能片面決定的意志所左右，墨守上述四原則即等於阻礙此種基金之設定。他方面還因為有些特種基金，基於共用途之特殊，爲了運用之靈活，也必須在上述四原則之外另謀變通辦理之道。在這種意義上，可以說整個特種基金存款之設定，即是表示公庫制度的最大彈性之存在。公庫法和細則中之所以對於特種基金存款的規定比較少些，其原因即在此，其經管辦法之所以依據法律，條約或設定基金之命令契約或遺囑之所定爲主而以準用一般公庫法和細則之規定爲輔，其原因也在此。至於其在各種經管辦法上如何超出上述四原則的具體情形，我們從第五章第一節關於特種基金存款的論述中已可窺知其大要，毋庸再行贅述。

第二：游擊區域及接近敵區各地暫時自行保管支用其經費的中央各機關，有時得以坐支或撥付方法領款，我們根據第一章的論述，知道財政機關兼掌出納保管乃是收支命令權與執行權同屬於一個機關的政制缺陷的主要表現之一，而坐支撥付則正是這種不良制度在稅務行政上的具體運用。正因為要救正這種缺陷，所以現行公庫制度，如以前各章所說明的一樣，力謀把聯綜組織原則滲到公庫制度的各種機構及公款之各種經管辦法當中去。可是由於游擊區域及接近敵區各地機關，地址既多變動，行動又須秘密，并且如有改用經費需要又每每不能等待從容辦理複雜而迂迴的手續，所以前述游擊區域及接近敵區地方各機關收支處理暫行辦法特別規定這些機關在下列情形之下，可以依照下述手續以坐支或撥付的方法領款：

(1) 其經費向由該機關在收入款內坐支者，應按核定分配預算數，按月照案在收入款

內支撥，並於該月內填具繳款書及領款收據送財政部核辦。

(2) 其經費向由他機關劃撥者，除原撥款機關已遵行公庫法，應照前述直接撥匯辦法(參照本章、第一節、第一、(三)、(2))由庫直撥外，應由原撥機關照核定分配預算數，按月照案劃撥，取具該領款機關領款收據，並於各該月內填具繳款書送財政部核辦。

上述(1)(2)兩項書據，經財政部核案相符，即填直字支付書，并在備考欄內註明「此款由該機關收入項下支撥或由某機關收入項下劃撥」字樣，送請審計部核發後，連同書據一併交由國庫轉賬，並將國庫簽證之繳款書收據聯及審計部簽回之支付書通知聯分送繳款及領款機關存查。

根據上述暫行辦法的規定，展緩施行公庫法省份(新疆、雲南、寧夏、青海)國庫經費在上面(1)(2)所述情形之下，也準用此種手續領款。

第三：緊急撥付可不依據預算辦理。我們根據前面各處的論述，知道國家經費之按照預算支付，乃是計政監督能否在國家財務管理機構中充分發揮作用的一個尺度，乃是聯綜組織原則在我國公庫制度中的一個極其重要的表現。可是由於國家政事之推行，有時發生計劃外的支出之必要，其性質既極重大，其需要又很迫切，為免貽誤要政起見，國家經費有時又不得不因時制宜，而為緊急命令的付出。因此公庫法和編則關於由收入總存款撥入普通經費存款的辦法，又在支出必依預算的規定之外，訂出緊急撥付的例外規定。其程序是由公庫主管

機關以函電分別通知代理公庫的銀行或郵政機關及領請機關，先行撥付，即補填支付書各聯，補行追加預算程序。這種緊急撥付的特點是在其把計政監督放鬆一步，使所有預算監督、會計監督和審計監督的工作都移到實際的劃撥行為之後去，而使行政長官有權對公庫代理機關單獨發出有效的支付命令。不過這種權宜辦法一被濫用，其結果也可使計政監督機關無從行使其職權，而使公庫代理機關退化到過去官廳管錢僕役的金庫地位，使收支命令權與執行權之分開成爲毫無意義的東西。因此，國防最高委員會核定了緊急命令撥款辦法五條，規定各級政府以緊急命令飭庫支撥之款，以（一）國防緊急設施，（二）外交、金融、救濟及其他關係國家大政之行政上緊急措施兩種爲限。至其頒發緊急命令之權，在中央屬於第一項之用費，由軍事委員會委員長以命令支撥，屬於第二項之用費，由國防最高委員會委員長授權行政院長爲之；在省及直隸於行政院之市，以經省務會議之議決，或市長核定，均電經行政院核准，得由省主席或市長以緊急命令，飭庫撥款；在縣及隸屬於省之市，經該管省政府之核准，得由縣長或市長以緊急命令飭庫撥款。由於這種補充規定之頒行，各級政府濫用緊急撥付的流弊可望減少許多了。

第四：公庫法第五條各款之支出可不用支票。我們根據第五章第一節中關於普通經費存款之支出的論述，知道支票之使用乃是現行公庫法中貫徹「辦事者不管錢」的內部牽制原則的重要步驟之一。可是由於政府各機關對於公庫法第五條各款的支出，有權預向公庫具領，

自行保管及支出，則公庫支票制度在這種情形之下，自然無法運用，因此公庫法第十五條在規定政府各機關應以支票支用其普通經費存款的時候，特將上述第五條各款的支出除外。



# 公庫制度

每冊定價國幣九角

政治 經濟 社會 文化 叢書

著者 阮 有 秋

編印者 第七戰區編纂委員會

發行者 新 建設 出版 社  
曲江肇市第四號信箱

版權不  
所翻印

中華民國三十年三月初版

承印者：曲江河西大成印務局

(1-1000)

五洲大藥房  
無查証字二五五號

70212

ABC  
812.96  
52

\$0.90

0.99 -