

南京国民政府时期国库制度的演进

万立明

内容提要 南京国民政府建立之后到抗战时期，国库制度经历了一个由不统一到统一、由委托代理国库制到银行存款制这一复杂的嬗变过程，银行存款制的确立则标志着在形式上已经建立起现代意义的国库制度。这种演进历程符合财政体制的发展规律，但由于经济和政治等诸多因素的影响，当时的国库制度也存在诸多不足之处。

关键词 南京国民政府 国库制度 演进

万立明，复旦大学历史系博士研究生 200433

南京国民政府建立之后到抗战时期（包括国民政府迁往重庆），在国库制度建设上做了许多工作，并且几经变化，逐步建立起具有现代意义的国库制度。

国库制度是指国家财政收支的保管、出纳和管理制度，具体应包含两方面的内容：一是国家财政收入的保管、出纳，这是国库制度的主要方面。本文也主要以此为线索对国库制度的演变作一梳理和分析；二是对缴库之款的管理。一般来说，国库事务处理权交由中央银行专司，国库主管权则由财政部专司，这已成为现代国家的惯例。

国库制度通常有委托金库制和银行存款制之分。委托金库制即委托银行经理国库的制度。即政府不单独设立机构，而是委托银行办理国库的相关业务，如国家预算资金的收纳、保管和支拨。银行应设专库保管，不得与银行本身资金混淆。银行存款制是指国家预算资金的收支均以存款方式存放于银行，银行对国家资金视同一般存款，可自由运用。国库需要时则签发支票向银行支提。这两种制度各有优点，而存款制相对更好。

一、中央银行成立之前统一国库的努力

1912年初，大清银行改组为中国银行，并被赋予代理国库之权，随后又委托交通银行代理国库。然而当时中央与地方的财政矛盾很大，随意截留财政收入或挪用等现象时有发生，财政体制混乱，而且占国库收入大宗的关盐税担保外债部分的保管权利归外商银行，国库无法实现统一。

1927年4月，南京国民政府告成立，因尚未建立中央银行，国库事务仍由中国银行和交通银行两行代理，许多人即刻认识到这势必会影响整个国家财政的统一。时任财政部长的宋子文就指出：“我国因无国家银行之故，故省金库，或由省银行代理，或由私立银行代理，甚且有多数银号分而经理之者，破碎分裂。不但国家税收无明确之统计，且流弊百出，利息汇费等，无形之中，国库损失不少，大足妨碍财政之统一。”他认为要统一国库必须先建立中央银行。1927年7月28日公布了《国民政府财政部会计则例》，其中明确规定：金库应将每日收支款项及库存数目编制收支日计表、库存表、日计细数表各三份，逐日分送本部国库司及会计司，并以一份转送监察院。另外详细制定出了各机关缴解款项的办法。缴款机关、金库、国库司和会计司等部门之间有严格的手续，以起到互相监督的作用。

1928年6月在上海召开了第一次全国经济会议，其中就产生一个提议案，即《金库条例草案》。该草案共有12条，其要点有：1、金库分为总金库、分金库和支金库。总金库设于国民政府所在地，分金库和支金库设于各省及各地方；2、总金库、分金库和支金库由财政部委托国家银行办理；3、国家银行应将金库款额与营业资本分别储之，但经财政部核准得以金库款项

之一部分移作存款。该草案的条款已经表明国民政府有意开始建立统一的国库制度，明确规定要实行委托代理国库制度。库款与行款必须分开，只有经过财政部批准银行才能动用它作为存款。

同年7月在南京召开的全国财政会议上财政部又提出《统一财政案》：“如现金之收解，属于金库，支付之命令，属于中央，此为会计法上不易之原则。盖收支不统一，其现金不能集中，财政上既无可运用，金融上、经济上亦无调剂能力。往昔只顾筹款，朝收夕支，支无财政可言，其弊皆源于此。且解款有限项，比较有定额，支付有预算，发款有程序。若非统一于金库，彼既先后失宜，我之缓急，已无可恃。”“中央税收一律逸解本部金库，支出一律由本部支付，命令伤金库照发。”实际上又再次重申要统一国库，并且强调国库的保管与支拨款必须分离。

国库制度还有一个重要方面即国家财政收支的主管权，当时明确规定由财政部具体负责。1927年11月颁行的《国民政府修正财政部组织法》中就规定财政部的基本任务为：“管理全国库藏、税收、公债、钱币、会计、政府专卖金银暨一切财政收支事项，并监督所辖各机关及公共团体之财政。”另外，南京国民政府财政部成立之初，即设立了国库司，内设三个科，分掌国库之出纳及国库出纳计算书之编制、政府各种基金储蓄保管及其他一切出纳事项。

在中央银行成立之前，尽管国库主管权集中于财政部，但由于缺乏统一国库的必要条件，国库仍无法实现统一。不过，这一阶段为统一国库所做的努力，为后来国库制度的统一奠定了基础。

二、委托中央银行代理国库制的建立

1928年10月5日和25日，国民政府先后颁布《中央银行条例》20条和《中央银行章程》45条，均明确规定中央银行享有经理国库之特权。1928年11月，中央银行正式成立。随之建立起委托代理国库制，即财政部主管，由中央银行代理国库。依据第一次全国经济会议提出的《金库条例草案》，中央银行被赋予独掌代理行使国库之特权，并于中央银行所在地建立国库总库，其分支行所在地设立分金库。这意味着在名义上已经实现了国库的统一。1929年原则上取得关税自主权以后，中央银行又获得了关、盐两税的保管权。中央银行成立之初即在业务局内设立国库科。

1933年国民政府公布施行了《中央机关经管收支款项由国库统一处理办法》29条。其中关于国库收款规定如下：1、为中央各部会直接收入款及所属非营业机关收入款，与营业机关盈余款，或摊解非营业之经费款，均解交中央银行代理之国库核收；2、前条所举中央各部会直接收款，由各部会解交国库，其所属机关解库款由各该机关缴由各该主管部会代解；3、其他各项国营事业如铁路、电政、航空等机关，会计独立，所有收入，各自在其经理之金库，自行保管。另外，关于国库支付也有如下规定：1、中央各部会及其所属机关经费由国库统筹核发；2、中央各部会经费由各部会请领，其所属机关经费，由各该主管部会转请逸发，或转请代领转发，或代请总领分发，统由各部会与财政部商定之；3、各机关每月向国库领取经费一次，各机关领到之后，即可照预算规定，决定支付并实行支付，由各机关自行负责审核，财政部之发放款项又分直放、坐支、拨付三种。

上述规定目的在于使中央各机关收支由国库统一处理，加强国库在财政收支过程中的管理作用，但是此时中央银行经办国库收支的实际情况还并没有达到直接收支的程度。税款并非由国库向纳税人或缴款人直接经收。国库收支仍未归于统一，中央银行亦未能行集中经理之权。时人就认为：“该办法为适应当时环境未能将所有之国库金由国库统收统支，仍保留坐支拨付制度，无形之中给收入机关有自收自用之机会，……至于省县款收支应如何处理，更无只字规定，各省大都各自为政，致国库制度之真正效能不能充分发挥。”

1934年1月，中央银行将国库科扩充改组为国库局，与业务、发行二局分工合作，各负专责，其内分文书、会计、库务、债务、保管等5科，分别办理国库款项之收付与经付债券本息等事务。国库局的设立说明国库事务日趋集中，中央银行代理国库权在组织形式上也更加具体化。

1935年6月《中央银行法》公布实施。至此，中央银行已经正式确立了它代理国库职能的法律地位。该法规定：“国库及国营事业金钱之收付，均由中央银行经理。省、市、县金库及其公营事业金钱之收付，得由中央银行代理”。在中央银行未设分行的地方，国库及国营事业金钱之收付事务“得由中央银行委托其他银行代理”。

此间，国库的管理权仍然由财政部掌握。1931年2月国民政府公布的《财政部组织法》规定国库司的主要职责有：国资之运用与出纳事项；发款命令之稽核事项；国库之出纳计划书编制之事项；国库簿之登记事项；政府各种基金及储蓄保管事项；国库之出纳管理及其他一切事项。与此前相比，其管理职责更加具体、明确。

统一的国库应该是国家财政收入由金库直接代理，而政府支出均由金库直接拨付，即统收统支。实际上，这一时期的国库制度有名无实，中央银行国库局成了一个单纯的转帐机构。各机关的财政收支尚存在直放、拨付、坐支等过渡性的程序。坐支是指机关单位经财政部同意可以从其征收的税款中动用一部分以抵充支出。这些支付方式都并非由金库支付，无非由各机关备具书据，向金库办理转账手续而已。马寅初当时就指出：“征收机关征获岁入款，接财政主管机关拨字命令，可不必将岁入款解缴金库，逸行拨付指定机关，然后将拨字命令及解款书、领款书向金库抵解。或征收机关于其征获岁入款内，奉财政主管机关坐支命令，得先行坐支，然后填具解款书、领款书，连同作字命令，向金库抵解。因此国家不仅不能统收统支，甚至有的公款不经过国库就已经支出了。”

三、公库制度的推行一向银行存款制转变

国库制度转变和确立为银行存款制是以《公库法》及其一系列相关法规的颁行为标志的。1938年6月国民政府颁布《公库法》。1939年1月开始在中央机关试行。《公库法》总计32条，其要点如下：

1. 中央政府的公库称国库；各省政府的公库称省库；市政府的公库称市库；县政府的公库称县库，均由同级财政部、厅、局为主管机关。不设财政局者，由同级市县政府为主管机关。
2. 除中央银行代理国库外，其他各级国库的代理行的指定，须经上级政府公库主管机关核准；在未设银行的地方，可指定邮政机关代理；在未设银行的地方并无邮局机关者，由公库主管机关指定一人办理。
3. 凡列入总预算范围内的一切收入及预算外收入，除应归入特种基金存款外，均应归入其收入总存款；代理公库的银行或邮政机关代收后，均应按预算科目别、机关另编制日报表，分别报告收入机关及该管审计机关，并由代理公库之银行或邮政机关及收入机关分别递报至公库主管机关。
4. 银行代理公库所收纳之现金及到期票据、证券均采用存款方式。
5. 政府各机关由其普通经费存款项下为支出时，应以支票为之。

《公库法》的实行是近代中国国库制度的一次重大变化，即由委托代理国库制度转变为银行存款制。从《公库法》的条文中可以看出以下三个主要特点：1、发布收支命令的主管机关和实行收支行为的代理机关二者分立。中央、省、县（市）政府的公库分别称为国库、省库、县（市）库，主管机关分别为财政部、财政厅、县（市）财政局。同时支付库款时采用公库支票制，又可以发展社会的信用制度；2、关于公库的现金及其他财务的出纳、保管、移转等事物，原则上都是由中央银行来代理，在没有中央银行分支机构的地方亦可指定其他地方银行或邮局代理；3、改委托代理制为银行存款制，政府可收存款利息，银行可以自由运用库款。这样就可以节省经费，又可调节金融。

由此看来，所有国家的岁入都必须由公库统收；所有国家的岁出，都由公库统支。收支出纳须经政府与公库的两重手续，官吏和国库都无法营私舞弊。而且此前一切款项收入由各征收机关向纳税人或缴款人征收，自行保管，然后解缴国库。现在则改为由纳税人或缴款人直接上缴代理国库之银行。

为了顺利推行公库制度，国民政府还先后颁行了一系列的相关法规。1939年6月，颁布了《公库法施行细则》40条，此外还有：《公库法施行日期及区域》、《关于公库法实施各事项》、《中央各机关及所属普通公务单位会计制度之一致规定实施公库法之处理办法》、《收入退还支出收回处理办法》、《中央各机关经管特种基金收支处理暂行办法》、《游击区域及接近战区地方各机关收支暂行处理办法》、《紧急命令拨款办法》、《中央驻滇新宁青等四省机关对于公库法不在展缓之列令》等。这些法令是由国民政府、行政院、财政部或主计处制定的，其内容是对《公库法》进一步解释或是对其进行补充，有些是暂时性的，有些是长期有效的。因此，国民政府在短时期内制定了这么多的相关法令，足以体现出政府彻底推行公库制度的决心。

对于公库法施行日期及区域，行政院于1939年6月也作了明确规定：1、国库方面，除新疆、云南、青海和宁夏等四省暂行展缓施行，其游击区域或接近战区地方，事实上确有特殊障碍者，由财政部临时酌予变通外，其余概自本年10月1日起施行。2、省市县库方面，各省市县库自1940年1月1日起施行，其僻远省县或有特殊情形之区域，得将困难情形于1940年1月1日前呈请行政院核转国民政府酌予展缓至1940年4月1日或7月1日施行。虽然这一规定会破坏公库法的统一性和普遍性，但却考虑到当时的实际情况而不得不作出的弹性规定。

公库法施行后政府机关的收支、出纳均由银行代理，而银行与公库双方的权利义务则要以契约的形式加以明确。因此，公库法的实施首先是一系列国库契约的签订。经过财政部国库署与中央银行国库局多次会商，双方签订《财政部委托中央银行代理国库契约》。同时又因中央银行之分行有限，故又由该行委托其他银行代理分支库事务。中央银行又与各其他银行分别签订契约。此外，中央银行又与邮政总局签订《中央银行委托邮政总局代理国库支库试力、契约》”。这些契约签订之后，在全国各省市县逐步建立了国库分支库，随之形成了一个国库网络。详见表1和表2。

表1 1940年底中央银行及其他委托代理之国库总分支库统计表

代理机关 库别、 库数	中央 银行	中国 银行	交通 银行	中国农 民银行	陕西省 银行	邮局	合计
总库	1						1
分库	8	1	1	1			11
支库	87	21	13	21		19	185
收支处	12			22	24		12
合计	108	22	14	24	24	19	209

资料来源：杨承厚编：《中国公库制度》，中央银行经济研究处1944年版，第142页。

表2 1940年度国库总分支库及收支处分布各省一览表

库别 省别	总库	分库	支库	收支处	合计
四川	1	4	95	3	103
湖北		1	2		3
湖南		1	9	5	15
广东		1	74		75
广西		1	38	1	40
云南		1	6		7
贵州		1	12	1	14
陕西		1	44	2	47
河南		1	30		31
浙江		1	15		16
福建		1	62		63
江西		1	9		10
宁夏		1			1
甘肃		1	27		28
安徽		1	36		37
山西			1		1
西康		1	2		3
青海		1			1
合计	1	20	462	12	495

资料来源：杨承厚编：《中国公库制度》，中央银行经济研究处1944年版，第149页。

从表 1 和表 2 可知，到 1940 年底中央银行及委托其他银行与邮政机关所代理的国库总分支库正式成立的有 209 处之多。全国设有国库机构的省份达 18 个（不包括正在筹建的），四川省设立最多，就连边远的西康和青海等省份也设立了分支库。因此，公库法实行后，初步形成了一个从中央到地方的国库网络，并且将行政、国库和会计分立，相互监督、制约。国库制度从委托制走向存款制，从拨付收支走向统收统支，至少在形式上已经日趋完善。

抗战期间，国民政府还先后对《公库法》进行了数次修订，以使公库制度进一步完善。如行政院 1942 年 12 月议决修正《公库法》第四条第二款及第五条第二款所规定之里程。1943 年 12 月，国民政府又发布修正《公库法》第四条第一款及同法施行细则第十条的命令。

在推行公库制度的同时，国库主管机关也作出了相应调整。《公库法》里明确规定国库总分支库由各级财政部、厅、局主管。1939 年 9 月财政部因《公库法》施行在即，为处理国库行政事务及监督地方公库行政事务之需要，经奉准将原设国库司改组为国库署，下设机构扩大为四科一室。1940 年 3 月 26 日修正公布的《财政部组织法》规定了国库署的职权范围主要有：现金、票据、证券之出纳保管移转事项；国库收支之考核事项；国库收支之报告事项；特种基金管理之监督事项；特种基金收支之考核事项；国家岁入岁出预算与国库实收实支之核计事项；国有财产之管理事项；国有财产收支之考核事项；代理国库银行之监督指挥事项；国库出纳人员之任免、迁调、考绩事项；国库之其他事项；公库制度有关规章之拟定审核及解释事项；地方各级政府公库行政之监督事项。国库署之组织法另定之。很显然，其职权也有所扩大，而且分工更加具体。此外，1942 年 8 月又颁布了《国库主管机关稽核各机关收支库款办法》，目的在于加强各机关收支库款的检查与监督。

四、简要评析

首先，南京国民政府建立以来，国库制度历经数次变迁，由国库的不统一到统一国库制度的建立，由委托代理国库制转变为银行存款制，国库制度也因此逐渐得到完善。银行存款制显然比委托代理国库制具有更多优点。这种演进符合财政体制的发展规律。现代国库制度的推行对于加强财政收支的管理，避免各级政府机构随意支取，挪用财政资金，防止财政资金流失等都起了重要作用。另外与晚清和「七洋政府时期的国库制度相比，更是有了质的提高。

其次，国库制度的演进体现了政府机构及其职能是在不断的调整变化和完善。国库的主管机关一直是财政部负责。随着对国库管理重要性认识的提高，财政部内部机构也在调整。原先设立的是国库司，后改为国库署，不仅其地位上升了，而且职权也相应扩大了。此外，中央银行代理国库权也是逐渐得到加强和巩固。最初设立的相关机构是附属于业务局之下的国库科，随后便改组为国库局，这足以体现其职能的增强。

再次，虽然国库制度在形式上不断完善，但由于社会、政治等诸因素影响，国库制度一直存在许多问题，即便是抗战时期推行的公库制度也不例外。例如，公库制度出现的问题，一是代理行局拖延税款上解；二是无法控制库款的大量外流；而最严重的是后者。在没有央行分支机构的地方由中、交、农三行及邮政机关代理国库支库，要将税款转解国库。在转解过程中，难免时间长、周折多，甚至故意拖延划解时间，以便占用一部分库款。当时，中央银行设立的分支机构并不多，客观上也造成中、交、农三行利用代理国库的资格套用库款。这样不仅充实了三行的营运资金，还通过三行辗转流入其他商业银行与钱庄，成为冲击市场的资金力量，对中央银行代理国库职能的发挥和财政收支的平衡也有十分明显的阻碍作用。

最后，国家金库的管理与运作是国家经济管理工作的有机组成部分，也是国家预算管理和中央银行宏观调控不可缺少的基础性工作，在财政金融活动乃至国民经济活动中具有重要地位。但是在当时的条件下无法发挥这些功能，根本不能反映国家财政预算执行情况。因为当时的国家预算只是名义上的，没有真正实行严格的国家预算。库款的外流也使得中央银行难以利用代理国库职能来调节社会资金，平衡财政收支的作用。

注释

- [1] 邱华炳：《国库运作与管理》，厦门大学出版社 2001 年版，第 42 页。
- [2] 刘慧宇：《中国中央银行研究（一九二八至一九四九）》，（北京）中国经济出版社 1999 年版，第 117 页。
- [3] 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编财政经济（一），（南京）江苏古籍出版社，第 99 页。
- [4] 《（全国经济会议专刊），1928 年版，第 186 页。
- [5][13] 财政部财政科学研究所等编：《国民政府财政金融税收档案史料：1927—1937》，（北京）中国财政经济出版社 1997 年版，第 5 页，第 91 页。
- [6][7] 陆仰渊、方庆秋：《民国社会经济史》，（北京）中国经济出版社 1991 年版，第 222 页，第 225 页。
- [8][12] 中国人民银行江苏省分行等合编：《中华民国金融法规档案资料选编》（L 册），（北京）档案出版社 1989 年版，第 530—534 页，第 599 页。
- [9][20] 杨承厚编：《中国公库制度》，中央银行经济研究处 1944 年版，附录部分，第 135 页。
- [10] 吴崇泉：《公库法实施后应注意诸问题》，《财政评论》第 4 卷第 2 期，1940 年 8 月。
- [11] 吕咸：《我国公库制与中央银行之代理国库》，《财政评论》第 3 卷第 2 期，1940 年 2 月。
- [14] 《马寅初全集》第十三卷，（杭州）浙江人民出版社 1999 年版，第 92 页。
- [15][21][22] 重庆市档案馆编：《抗日战争时期国民政府经济法规》（上册），（北京）档案出版社 1992 年版，第 341 页，第 18—19 页，第 365 页。
- [16][18] 杨承厚：《公库法实施以来之检讨》，《财政评论》第 5 卷第 4 期，1941 年 4 月。
- [17] 杨承厚：《论我国公库法》，《财政评论》第 2 卷第 6 期，1939 年 12 月。
- [19] 《上海市政府现行各种主计法令汇编·第六编公库》，上海市政府会计处编 1948 年版。
- [23] 《近代中国金融业管理》，（北京）人民出版社 1990 年版，第 235 页。

（责任编辑：肖波）