

国民政府的公库制度建设与财政资金管理 (1936—1945)*

张 超

内容提要:历来财政资金管理,国库建设至为关键。南京国民政府前期,金库制度呈紊乱状态。抗战全面爆发后,国民政府加快推进国库制度变革,颁布《公库法》及施行细则,同步构建现代意义上的公库体制。在中央层面,公库法令不断充实,国库行政日趋加强,国库网年有推广,各项国库业务逐步开展。在地方基层,初以省库建设为重点,至1941年6月全国财政改制后,省库一律撤销,县库建设成为重点。公库制度强调集中管控财政资金,有利于遏制贪污舞弊,改善财务行政。其核心在于统一政府财力,但因环境窒碍、手续紧严、吏治腐弊和辗转讹传,财政资金管理仍显混乱,公库制度建设与财政资金管理之间存在诸多隐性漏洞。

关键词:金库制度 银行代理 《公库法》 国民政府

传统中国沿袭库藏制度,及至近代引入西方国库学理,政府开始尝试建构现代意义上的国库体制,乃有民初金库制度之兴设。^①南京国民政府成立后,仍沿用金库体制,但呈紊乱状态。^②及至抗战,为谋求财权统一与财政资金集中,国库革新迅予推进,公库制度应运而生。^③1938年6月,国民政府正式颁布《公库法》,翌年又颁发《公库法施行细则》,以该法为蓝本,一场现代意义上公库制度建设在中央与地方同时展开。作为厚植抗战建国物质基础的重要举措,公库制度建设并非孤立,而是与税务、银行、财政体系密切关联,因此其推行所产生的影响十分广泛而复杂。国民政府推行公库制度,希望借此实行统支统收,集中管控财政资金,却切中财政收支之弊。观察当时社会舆论,各界赞誉有加,^④但具体实践环节,尤其抗战后期,却存在相当困境。究竟新的公库制度能否一扫旧弊,财政资金能否统一管理,公库案件又为何频发,都需回归推行过程加以考察。

关于公库制度研究,台湾学界早有论及,^⑤大陆学界则关注较晚,其中《论民国时期〈公库法〉的

[作者简介] 张超,厦门大学中国史博士后科研流动站博士后,厦门,361000,邮箱:349268798@qq.com。

* 本文为2016年国家社会科学基金重大项目“近代中国工商税收研究”(批准号:16ZDA131)的阶段性成果之一。承魏文享教授指导及外审专家提出宝贵修改意见,特致谢忱。

① 金库一词,古即有之,其意大致为公家堆积金银珠玉和其他财宝的库房。古代的经济观念以金银为财富代表,所以就概括地把这种库房叫做金库。民初金库之用,重在资金管理,与该时期金融体系的发展有关。

② 此间虽沿用金库之名,但金库制度的内容及形式已大不同于前,其表现在中央银行成立,享有代理国库之特权。

③ 所谓公库,有名实之分。按其名,1938年后普称公库。按其实,国库、省库、县库皆为公库。公库之公,强调公共性,更与当时的货币金融体系相关联。

④ 在公库立法及推行阶段,财政官员及财税学者讨论较多,如杨承厚、阮有秋、李悦、吕咸、卫挺生、马寅初、顾准、潘序伦等。论者分别从公库制度沿革、公库类型、公库收支程序等层面进行论述。

⑤ 吴建村:《中国国库制度之研究》,硕士学位论文,台湾政治大学财政研究所,1967年;忻鼎云编著:《公库制度》,大同书局1973年版;马骏编著:《公库制度概要》,“财政部财税人员训练所”1973年版;林实春:《我国公库审计制度之研究》,硕士学位论文,台湾政治大学会计学研究所,1983年;杨大博:《民国以来我国公库制度之研究》,“行政院国家科学委员会”科资中心1986年版。需说明的是,我国台湾地区推行的公库制度以1938年《公库法》和1948年《国库法》为架构。至1960年前后,该地区经济发展,财政事务日益扩张,收支亦庞大。为提高收支管理效率,合理调度库款,藉以配合金融经济发展,遂变革原有公库体制。受此影响,公库问题广受台湾学人关注,其研究特点为对策研究与史学研究相结合,并为当时公库制度改革提供历史经验。

立法与实施》与《抗战时期国民政府财政公库网的构建与实施》二文与本文直接相关,前者着重分析《公库法》文本本身,实践环节并未展开论述;后者虽考察战时财政公库网构建及实施,但未全面论及公库建设实情及困境,且尚未运用财政部直接相关档案。^①就现有研究来看,基于公库制度沿革、公库立法、公库收支程序等方面的讨论较多,但缺乏对公库制度建设实况的系统考察,且并未阐述公库制度建设与财政资金管理之关联,以致无法全面系统认识公库相关问题。本文主要运用台北“国史馆”藏财政部档案及报刊文论,尝试从制度与实务双重维度出发,剖析战时公库制度的运作,探讨其与财政资金管理之关联及对战时财政之影响。

一、《公库法》与战时公库制度建设

现代意义上的国库制度尝试始于清末。1905年,清廷仿西方先例,设立户部银行,是为我国银行经理国库之开端。^②1908年,户部银行改名大清银行,并颁布《大清银行则例》,赋予其经理国库之特权。1910年,资政院提议统一国库办法,会同度支部奏定《统一国库章程》,^③虽经批准,但未及实行,国体已更。辛亥鼎革后,北京政府公布《金库出纳暂行章程》,授权中国银行代理国库。此后,交通银行亦取得代理国库的权限。1914年,财政部颁布《财政厅办事权限条例》,规定经征各款须解交金库,并令中、交两行急速筹设分支库,各省与两行皆遵令办理。然各省事变日亟,中央权势日削,军阀割据日雄,报解中央之款多被地方截留。既无完整之法制,且有地方势力阻扰,库政统一极其困难。^④

南京国民政府成立后,经济形势严峻,统一金库为财政上之要图。1927年8月,国民政府颁布《金库条例》,规定金库分为总金库、分金库和支金库;总分支金库职掌内一切事务由中央银行办理。自金库成立之日起,所有国库岁入岁出统由金库收纳支付。^⑤1928年6月,全国经济会议提出《金库条例草案》,再次规定国家银行代理金库。7月,第一次全国财政会议重点阐述统一财政的路径,即统一全国金库为关键。同年11月,中央银行在上海成立,被赋予代理国库之特权。时任财政部长宋子文指出,“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,且有多数银号分而经理者,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”。^⑥上述可见,国民政府力求建立统一的国库制度,并将中央银行视为关键。然而当时财政收支未入常轨,中央银行不能集中经理国库事务。此后,各行政局部金库日趋复杂,财政管理难于改进,国民政府更急于谋求库款的集中管理。1933年2月,《中央各机关经管收支款项由国库统一处理办法》颁布,规定中央财政收支必须通过国库收付,这就加强了国库在财政资金管理中的作用。但该法“未能将所有之国库金由国库统收统支,仍保留支支拨付制度,无形之中给予收入机关自收自用之机会”。^⑦

整体而言,这一时期的金库制度存在若干困境:第一,采用银行委托制,公款与银行资金截然二分。银行对于公款有保管之义务,而无利用之权利,即足以妨碍金融的调剂,与演成资金的呆滞。^⑧

① 任晓兰、司宇翔:《论民国时期〈公库法〉的立法与实施》,里赞主编:《法律史评论》第9卷,法律出版社2017年版,第272—278页;任同芹:《抗战时期国民政府财政公库网的构建与实施》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2018年第5期。此外,国库史的整体性研究中亦有对公库制度的论述,如万立明《南京国民政府时期国库制度的演进》,《江苏社会科学》2006年第3期;马洪范《国库制度历史演进及其现代化》,《地方财政研究》2014年第2期;秦绍峰《近现代中国国库制度的变迁与历史经验》,《地方财政研究》2015年第12期等。

② 杨承厚:《中国公库制度》,中央银行经济研究处1944年版,第18页。

③ 《奏议录要:资政院会奏议决统一国库章程折》,《北洋官报》第2699期(1911年)。

④ 杨大博:《民国以来我国公库制度之研究》,第15页。

⑤ 王尹孚编:《国民政府颁行法令大全》,上海法学编译社(出版时间不详),第1355—1356页。

⑥ 《中央银行昨日开幕》,《申报》(上海)1928年11月2日,第4张第14版。

⑦ 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 马寅初:《财政学与中国财政:理论与现实》(上),商务印书馆1948年版,第60页。

第二,金库单位分散,统一管理困难。金库制度名义上统一,事实上代理国库之权,除中央银行外,中国银行、交通银行亦享有。其他如盐业银行、汇丰银行等,亦有保管国库金之权。^① 第三,地方自行征收,保管截留经费。部分地方政府收款后,往往自行保管税款,拒不缴库或稽延时日。第四,各机关坐支及拨付程序破坏库款管理。坐支与拨付之款项不经央行经手,仅由机关递送书据,在国库账上补办转账手续。中央银行对库款无从管理稽核,无法统支统收。第五,库款多制定用途,影响调度,破坏体制。关、盐两税拨充偿付庚子赔款,关余、盐余又充偿付公债之用,地方建设、教育等经费亦多指定为专款,存储备用,所余收入无几。第六,国库无统一法令,各地金库呈紊乱状态。地方当局即指出各地经理金库办法“颇不一致,所收成效,未达到理想之目的”。^②

上述表明,金库制度积弊已深,新制度之创建势在必行。职是之故,国民政府飭令各部门会商公库立法。立法院多次与财政部、审计部研讨,并请各地财政官员及学人,如湖北财政厅长贾士毅、浙江财政厅长程帆远、兰溪实验县县长胡次威等,“签示意见,以为修正之助”。^③ 1936年2月,立法院召集各相关专家举行经济财政聚谈会,讨论公库法草案内容。^④ 9月,立法院将公库法草案提请中央政治委员会公决,但“以公库业务范围、代理机构、存款名称及方式等项,尚待研究”,^⑤未予通过。应注意的是,10月国民政府曾颁布《所得税暂行条例》,规定稽征与经收的绝对分立,“开创税收机关不自收保管税款之先例,为实施统一公库出纳之嚆矢”。^⑥

抗战全面爆发后,中央财政紧张,统一国库愈为迫切。1938年3月12日,财政部长孔祥熙以新法尚未公布施行,为求慎重公款,防微杜渐,拟定《中央各机关公款存支办法》,以为公库法实施前之临时补救办法。此项办法之目的在于取消各机关保管现金之权利,实系当时环境需要之产物,而为施行公库法之先声。^⑦ 6月9日,国民政府正式颁布《公库法》。^⑧ 该法颁布后,收支程序发生重大转变。^⑨ 兹将该法颁布前后收纳程序列示如图1。

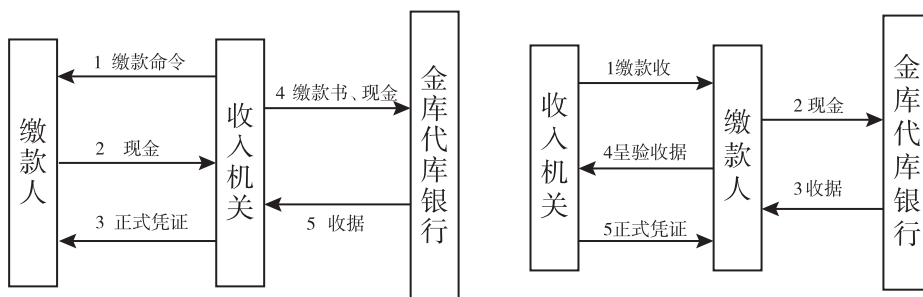


图1 《公库法》颁布前后收纳程序对比图

① 叶翀:《国库制度之研究》,《光路》第2期(1934年)。
 ② 胡余暄:《公库法之研究》,《会计通讯》第1卷第7期(1939年)。
 ③ 卫挺生:《公库制度拟案及专家意见》,《政问周刊》第10期(1936年)。
 ④ 《公库制度拟案及专家意见——经济财政聚谈会记录》,《政问周刊》第11期(1936年)。
 ⑤ 《国防最高会议函国民政府为公库法原则及公库法草案经本会议决议修正通过请交立法院审议》(1938年5月16日),台北“国史馆”藏,国民政府档案,数字典藏号001-012430-00010-001。
 ⑥ 杨承厚:《中国公库制度》,第2页。
 ⑦ 曹颂彬:《公库制度与公库之审计》,《计政季刊(重庆)》创刊号(1940年)。
 ⑧ 关于《公库法》条文内容,万立明的《南京国民政府时期国库制度的演进》(《江苏社会科学》2006年第3期)与任晓兰、司宇翔的《论民国时期〈公库法〉的立法与实施》(里赞主编:《法律史评论》第9卷)二文已有讨论,故不再赘述。
 ⑨ 《公库法》颁布前,国民政府对于国库收支款项程序的处理,主要依据1927年7月颁布的《会计则例》与1933年2月颁布的《中央各机关经管收支款项由国库统一处理办法》。

由图1可见,在原程序(左侧)中,缴款人直接向收入机关缴纳现款,收入机关再填写缴款书,连同现金一并解缴代库银行。但在新程序(右侧)中,缴款人居于主导地位,其直接向代库银行缴纳现款,而收入机关只查明缴款数额,填具缴款书,送交缴款人,并不经过现金流。

再来看支出程序的变化,如图2,在原程序(左侧)中,领款机关发生用途时,即向代库银行送交领款书,由其直接拨付现金。^① 而在新程序(右侧)中,代库银行接到支付命令后,必须先自收入总存款户中将支付数目拨入请款机关普通经费存款账户;请款机关发生用途时,对政府债权人签发公库支票;政府债权人凭借公库支票向银行支取现款。上述环节因采用公库支票,请领机关亦不经过现金流。^②

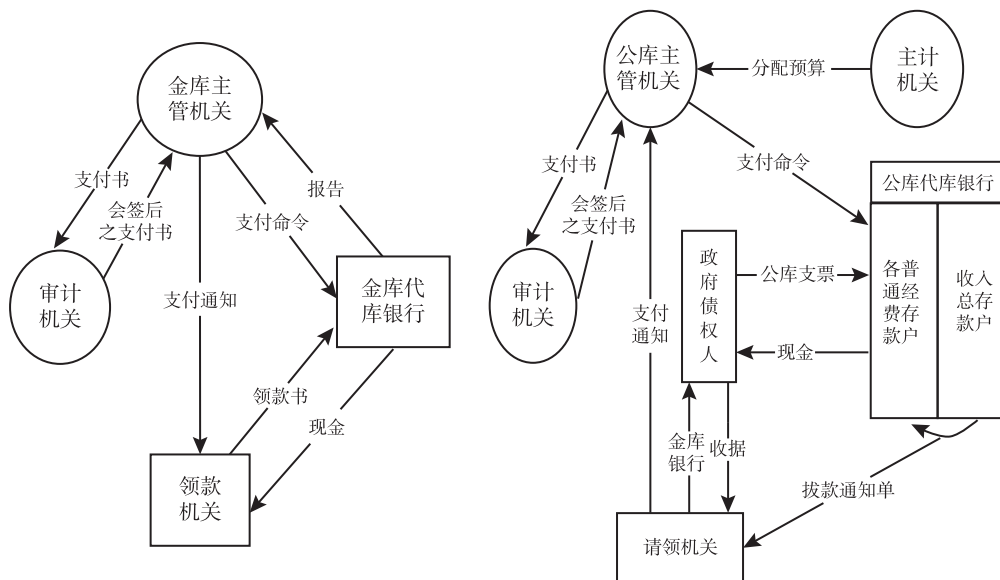


图2 《公库法》颁行前后支出程序对比图

通过收支程序的对比,可以发现,崭新之公库制度更趋完备而严密。其制度设计体现诸多新特点:(1)发布收支命令的主管机关和实行收支行为的代理机构二者分立。(2)实行银行存款制。银行可自由运用库款,政府可收取存款利息,既节省经费,又调节金融,同时采用公库支票,可发展社会信用制度。(3)实行统收统支。除所规定的例外情形外,^③所有国家岁入皆由公库统收;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双重手续,理论上防止营私舞弊。^④

大致说来,《公库法》颁布原因有四:(1)近代西方国库思想的输入,提供了学理基础。国库思想输入以译介西方国库论著为主,如翻译日本学者工藤重义的《最近豫算决算论》、池岛诚三的《金库制度论》等。这些通识性论著具有普及国库知识、传播国库文化的作用。^⑤ (2)财政官员及学人重视中

① 金库制度下的支出程序有直放、坐支、拨付等,其中又以直放为主,本文主要讨论直放之程序。

② 公库支票为支票之一种,乃各级政府机关命令代理公库之银行,支付一定金额于政府债权人之命令证书。与普通支票相较,公库支票有如下特点:1. 公库支票均为记名支票;2. 公库支票专为支用公款使用;3. 公库支票规定极为严密;4. 公库支票之签发极为慎重;5. 公库支票比普通支票更为可靠。详情见杨承厚《公库支票之研究》,《经济汇报》第2卷第9期(1940年);耀棠《支票与公库支票》,《财政知识》第2卷第1期(1942年)。

③ 《公库法》制定之目的在于实行统支统收,但在实施上,此种目的不能绝对实现,因此公库法对于自行收纳、保管及支出等情形予以特别规定。

④ 焦建华:《中国财政通史》第8卷《中华民国财政史》(下),湖南人民出版社2015年版,第777页。

⑤ 有关西方国库理论传入等相关内容,笔者将另有专文详细讨论,限于篇幅,在此不展开论述。

央政府财政的统一,“均以建立公库制度为整理财政之要图”,这种财政思想背后是强烈的民族主义,^①即构建现代国家财政的理想。(3)统一财权之需。抗战军兴,政府财政持续恶化,整理财政之要求愈为迫切,自然加速其进程。(4)改善财务行政。国民政府在财务行政方面采用联综组织,“各本其超然独立之精神,发挥分工合作之功效”,^②其中命令、主计、审计系统一一付诸实行,唯独公库系统尚未完全确立,故其推行直接影响整个财务行政之良窳。

需注意的是,《公库法》颁布前后,有关公库如何建设、如何发挥功效等议题,曾引发财政官员及学人的高度关注,如卫挺生、杨承厚、陈长衢等纷纷在经济团体月刊、专业经济期刊上发表大量宏论政见。^③《会计通讯》亦刊登多篇文章,系统讨论该法特点、收支程序、会计及审计等问题。^④总的来看,论者对《公库法》多持肯定态度,亦期望不分中央地方与地域远近,均能迅速实行,更希望各种财务行政法规均能切实依照法令条文执行。

《公库法》既经颁定,因事属创建,该法又为“财政上革新大计,法文规定不仅严密,牵涉范围也广,且极其复杂”,所以财政部不得不妥慎筹备,以期顺利推行。财政部一面拟定公库法施行细则,另一面则拟定变通办法,处理各部会收支事项。至于中央层面的实际建设情形,则依据相关原则推进。

(一) 补充相关法令,修订《公库法》

欲期规范库务,需有完善法规以资遵行。因此,财政部公布若干辅助法令及补充办法,其类型可分为两类:其一为解释及补充法令。如关于公库法第四条第二款及第五条第二款里程之规定、国库分支库处理库款暂行办法、出纳人员缴纳保证金办法。其二为规划特种程序之辅助法令。如收入退还支出收回处理办法、军事机关实行公库法军费收支手续暂行办法。至1941年6月第三次全国财政会议后,财政部又颁行若干法令。如因财政收支系统重新改订,省级财政并入国家财政,遂颁订国库统一处理各省收支暂行办法。海关方面,战时消费税交海关经征,税款甚巨,拟定海关施行公库法后处理收支应行注意事项。^⑤同时,因战时情形特殊,颁行游击区域及接近战区地方各机关收支处理暂行办法、国库撤退及暂失联络各地库款收支紧急措施办法等。此外,财政部还对原定法令进行变更。如《公库法》第四条第一款所称之零星收入,依施行细则第十条规定,应以每笔不满五元者为限。因“各地物价高涨,税率增高”,上述规定已不适用,遂将“前项定额暂予放宽,嗣后每笔收入不满五十元者,得由经征机关自行收纳”。^⑥

上述法令由行政院、财政部或主计处制定,内容是对《公库法》进一步调试,或是对其进行补充,有些是暂时性质,有些是长期有效。其制定原因在于:一是公库法内容相当广泛,程序极为周密,若干细微具体事项,非公库法施行细则所能概括,故必须再加以解释与补充。二是公库制度中有若干特种程序,公库法中仅有提纲撮要之规划,其处理步骤在公库法制定以后方始商定,故需另颁行法规,补充公库法及细则之不足。三是公库法所定办法系一般原则,未必可以完全贯彻于各方面,实施之后,不免发生扞格之弊,乃有变通办法之颁布。^⑦国民政府在短时期内制定了这么多的相关法令,

① 久保亨:《1930年代中国的财政与财政官僚》,中国社会科学院近代史研究所民国史研究室、四川师范大学历史文化学院编:《一九三〇年代的中国》,社会科学文献出版社2006年版,第283—284页。

② 王文楠:《我国公库法之实施与财务行政现代化》,《申报》(上海)1941年1月13日,第2张第8版。

③ 卫挺生:《中国公特刊库制度之实施及其影响》,《财政评论》第3卷第1期(1940年);陈长衢:《公库法的施行》,《时事类编》第44期(1939年);杨承厚:《论我国公库法》,《财政评论》第2卷第6期(1939年)。

④ 《会计通讯》曾于1939年第1卷第7期刊发姚溥臣的《谈谈公库制度》,徐自昌、李德宣的《公库法及其施行细则之综合研究》,胡余喧的《公库法之研究》,金光煦的《理想中之公库制度》,陆园的《实行公库法与计政》等文。

⑤ 财政部国库署编:《十年来之国库》,中央信托局印制处1943年版,第8—9页。

⑥ 《关于放款公库法及实施细则中规定零星收入数额给重庆市政府会计处的训令》(1943年9月18日),重庆市档案馆藏,档号0053-0002-00624-0000-054-000。

⑦ 杨承厚:《中国现行公库制度》,第32页。

足以体现其彻底推行公库制度的决心。^①

(二) 扩大组织机构, 加强国库行政

加强国库行政, 实有扩大国库组织机构之必要。财政部本有国库司,^② 但为处理国库行政及监督地方公库行政事务, 遂于1940年3月颁布《财政部国库署组织法》, 将国库司改组为国库署, 分设四科一室。^③ 至1941年6月第三次全国财政会议后, 省级财政划归中央统筹, 悉由国库统一处理, 国库署职责日趋繁重, 扩大为六科二室。^④ 后又因公库制度推进, 业务增繁, 且增加公粮代金之核计签拨、国有财产之清查整理、租借物质之核算登记等新业务,^⑤ 于1944年2月增设三科, 扩展为九科二室。^⑥ 作为国库主管机关, 国库署对于《公库法》推行实际处于领导及监督地位, 不仅需处理各项国库行政事务, 并须负责作全国之努力。^⑦ 至于中央银行方面, 早在1934年就因代理库务日益增繁, 乃扩充为国库局,^⑧ 内分五科, 分别办理国库款项之收付及经付债券本息等事务。至《公库法》实施, 国库局负有代理总库之责, 原有机构亦有必要充实, 于是重新扩充调整。因办理库款之直接列收库账及库款之支付拨存事务, 乃将原有库务科改分为岁入、岁出两科。又因办理库款现金收付事务, 增设出纳科。

由上可见, 国库组织运作实由“财政国库”和“央行国库”分工完成。财政部门作为命令机关, 享有国库库款支配权、规章制定权。中央银行作为出纳机关, 享有国库现金管理权和国库监督权。伴随公库业务扩展, 二者各司其事, 统一管控国库资金。需指出的是, 二者之间亦有权责不清、职能错配等问题, 制约了国库职能的发挥。

(三) 推广代库机构, 扩展国库网

《公库法》规定, 国库事务由中央银行代理, 财政部遂与其签订代理国库契约。^⑨ 该行总行代理总库事务, 各地分行代理各地国库分支库事务。至于分支库设置之地点, 依据事实需要, 决定其标准有四端: 一为经济重要区域, 有税收且有某级以上之征收机构; 二为政治重要区域, 支用机关林立; 三为交通便利; 四为代理国库银行设有分支行处。凡合乎上述标准者, 均由该行设立分支库, 代库区域力求普遍。但战时环境下, 政府各机关多迁往偏僻城镇, 欲求在所有驻有政府收支机关之地方均设置支库, 在人力财力方面均不现实。为弥补此种缺憾, 自1943年起, 中央银行增加税款经收处、派驻机关收款员二种组织方式, 一方面可节省人力财力, 一方面可顾及法令之贯彻。

需指出的是, 中央银行虽综理全国库务, 但该行分行尚未普遍设立, 只能代理国库之总分库。至于支库及收支处, 则转委托其他银行代理。其他银行“因行址多集中于商业繁盛之都市, 均不能普及于偏僻县镇”,^⑩ 遂不能不委托邮政机关。上述表明, 国库网以中央银行为中心, 配合其他银行及邮政机关而构成。至于委托办法, 以限制委托为原则, 实行一地一库, 收解事权可以集中。在此原则下,

① 万立明:《南京国民政府时期国库制度的演进》,《江苏社会科学》2006年第3期。

② 南京国民政府时期, 财政部下设国库司, 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。

③ 《国民政府主席林森训令直辖各机关为明令公布财政部国库署组织法通饬施行令仰知照》(1940年3月26日), 台北“国史馆”藏, 国民政府档案, 数字典藏号001-012071-00342-009。

④ 《财政部训令抄发修正财政部国库署组织法令仰知照》(1942年3月), 台北“国史馆”藏, 财政部档案, 入藏号018000016689A。

⑤ 《交核国库署呈拟将各项物质之登记稽考事项设科受理一案在该署组织法未呈奉修正前似可准先试办仍飭迅将组织法妥拟修正呈核签请鉴核示遵由》(1945年12月20日), 台北“国史馆”藏, 财政部档案, 入藏号018000016689A。

⑥ 财政部财政年鉴编纂处编:《财政年鉴》第3编, 财政部财政年鉴编纂处1948年版, 第112页。

⑦ 杨承厚:《中国现行公库制度》, 第137页。

⑧ 中央银行早期在业务局下设国库科, 管理国库事务, 但该科事务简单, 不过财政部会计、国库二司之出纳。

⑨ 《呈送代理国库契约请鉴核备由》(1939年9月30日), 台北“国史馆”藏, 行政院档案, 数字典藏号014-040600-0001。

⑩ 《为拟就推行公库法之计划签请鉴核由》(1946年4月13日), 台北“国史馆”藏, 财政部档案, 入藏号018000036968A。

中央银行委托办法有二种：一为凡无中央银行，而设有中国、交通、农民三行之各地，按照各该地之重要性及库款收支之多寡，一地以一地为限，平均分配，委托中交农民三行分别代理之；二为无中中交农四行之地，由邮政机关或各省银行分别代理。^①另外，国库署曾拟商由中央银行委托合作金库代理国库分支库事务。^②

任同芹通过整理相关资料，分析各行局代理国库数目，并讨论了邮政机关代理情形。^③本文则主要关注历年国库网增设情形。1939年10月至12月为公库法实施的初创阶段，国库网建立方在发轫时期，因种种事实上的困难，计划与事实自难绝对一致。1940年后，公库制度施行逐渐迈入正轨，国库网发展日趋积极。为辅助四联总处推设西南西北金融网计划，中央银行努力推进国库网之设置，代库机构有较大增加。但邮政机关因组织简单，不能胜任，无法普遍委托，仅暂指定二十处试办。^④及至1941年召开第三次全国财政会议，财政部长孔祥熙提出《限期推进公库制度并完成公库网案》，确定各省地银行代理公库之义务。于是国库分支库遂大扩充，各省地银行接受中央银行委托代库者计有粤、闽、滇、桂、川、陕、豫、鄂、湘、赣、浙、康、甘、皖等十四省。^⑤截至1942年底，分支库单位达737处，^⑥“实为推行国库之一大收获”。^⑦1943年，因洽商邮政储金汇业局允予较高补助，并协助其人事训练，加强内部组织，邮局代理支库增加200余处，国库数额达978处。至1944年11月，则增至1028处。^⑧有关历年增设进度状况，见表1。

表1 历年国库增设进度统计表

省市	国库数额						
	合计	1939年 成立库数	1940年 增设库数	1941年 增设库数	1942年 增设库数	1943年 增设库数	1944年11月 增设库数
总计	1028	158	79	173	327	241	50
重庆	21	7	3	3	2	2	4
四川	136	43	2	7	33	55	-4
浙江	66	15		4	46	1	
安徽	36	3			34	2	-3
江西	76	9		3	60	2	2
湖北	36	2	1	1	17	17	-2
湖南	83	12	1	5	55	10	
西康	14	2			2	12	-2
河南	61	5	31		3	-3	25
陕西	70	10	1	3	34	31	-9
甘肃	59	5	1	1	22	19	11
福建	82	13	1	56	2	5	5
广东	88	5		74	4	5	

① 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 《国库署委托本局合作金库代理国库》，《农本》第37期（1940年）。

③ 任同芹：《抗战时期国民政府财政公库网的构建与实施》，《安徽师范大学学报（人文社会科学版）》2018年第5期。

④ 《关于中央银行委托邮政机关代理国库支库一案请查照并转饬知照》（1940年2月26日），台北“国史馆”藏，行政院档案，数字典藏号014-040600-0001。

⑤ 《财政部长孔祥熙任内政绩报告（节略）》（1944年11月），中国第二历史档案馆藏：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编《财政经济（一）》，江苏古籍出版社1997年版，第413页。

⑥ 一说为738处，详情见《中央银行1942年度营业报告（节录）》（1943年2月），中国第二历史档案馆藏：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编《财政经济（三）》，第363页。

⑦ 李锐：《十年来中国之国库》，《经济汇报》第8卷第9—10期（1943年），第39页。

⑧ 笔者通过核对发现，1944年增设库数数据只至1944年11月。详情见《财政部长孔祥熙任内政绩报告（节略）》（1944年11月），中国第二历史档案馆藏：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第2编《财政经济（一）》，第413页。

续表 1

省市	国库数额						
	合计	1939年 成立库数	1940年 增设库数	1941年 增设库数	1942年 增设库数	1943年 增设库数	1944年11月 增设库数
广西	71	6	38	4	2	21	
云南	63	6		8	10	43	-4
贵州	45	12		3	1	19	10
宁夏	8	1					7
青海	8	2					6
绥远	3	1					2
山西	1			1			
新疆	2						2

资料来源:财政部财政年鉴编纂处编:《财政年鉴》第3编,第122页;财政部国库署编:《十年来之国库》,中央信托局印制处1943年版,第11页。

就地理分布言,国库增设主要限于大后方,以四川最为快速。此外,湖南、福建、广东、浙江、河南也有增设。从年份来看,1942年增设迅速,国库设置尤为普遍。1944年则最慢,其因在于夏秋间军事剧转,战区扩大,各处代库机构颇多后撤或裁并。^①

总之,抗战时期国库各级机构因业务需要均呈与年俱增之势。这种数量上的增加,虽不能说明公库制度已经成功,但足以表现国库网的广泛建立与政府推广公库制度的努力。^②

(四) 加强国库稽核,考察库款收支

各地代库机构对于收支之处理是否依法,设置之地点是否适当,承委代库之银行或邮政机关是否胜任,皆需随时稽核。各地收入机关对于公款之报解,有无积压,自行收纳之核准有无必要,公有营业及公有事业之收款有无盈余,亦须随时备查。至于各地支出机关,尤其是自行保管、自行支出之机关,是否具备法令所规定之条件,亦不能置之不问。^③ 上述库政工作,皆集中于国库署。为推进库款收支考核及便利稽核人员执行职务,财政部颁布《国库主管机关稽核各机关收支库款办法》。^④ 同时,为确定稽核人员服务守则,财政部又制定《国库署稽核服务规程》。^⑤

1942年下半年,国库署先后派稽核人员分赴川、康、鄂、陕、甘、黔、桂、湘等十三省,考察各地税收机关及国防、经济、交通、农林等建设事业机关以及各省市机关国库总分支库等库款收支情形,共计230余单位。有关稽核区域及稽核人员见表2。

表 2 稽核区域及稽核人员表

省区	地点	国库	稽核人员姓名
四川	重庆、歌乐山、长寿、五通桥、成都、宜宾	总库、歌乐山支库、长寿支库、五通桥收支处、四川分库、宜宾支库	庄颐、姜伯如
陕西	西安	陕西分库	王鸿俊
甘肃	兰州、酒泉、平凉	甘肃分库、酒泉支库、平凉支库	王鸿俊
西康	康定、雅安	西康分库、雅安支库	姜伯如
湖北	恩施	湖北分库	姜伯如

① 《一年来公库制度之重要措施》(1945年4月),台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号018000026434。

② 程树隐:《我国施行公库法的回顾与前瞻(附表)》,《陆军经理杂志》第5卷第3期(1943年)。

③ 《为拟就推行公库法之计划签请鉴核由》(1946年4月13日),台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号018000036968A。

④ 《国民政府主席林森等训令文官处为国库主管机关稽核各机关收支库款办法业经国防最高委员会决议通过令仰遵照并转飭遵照》(1942年8月8日),台北“国史馆”藏,国民政府档案,数字典藏号001-012430-00015-016。

⑤ 《为国库署稽核服务规定草案定十月十三日在本部会议厅讨论请出席由》(1944年10月12日),台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏登录号018000018668A。

续表 2

省区	地点	国库	稽核人员姓名
贵州	贵阳、遵义	贵州分库、遵义分库	彭曼硕
广西	桂林、柳州	广西分库、柳州支库	彭曼硕
湖南	衡阳、邵阳	湖南分库、宝庆支库	叶达光
广东	南雄、曲江	南雄支库、广东分库	叶达光
浙江	庆元	浙江分库	许镜衡
福建	南平	南平支库(延平)	许镜衡
江西	吉安、泰和	吉安支库、江西分库	许镜衡

资料来源:《关于派遣国库署稽核分赴各地国库考察库务实况的函》(1942年9月19日),重庆市档案馆藏,档号 02900001013080000046。

就区域言,此次稽核范围较广,多为各省重要城市支库。因稽核人员较少,其任务异常繁重,往往需要兼顾多个省份。

此后,国库署指派稽核人员考察所属烟类、火柴、食糖等专卖机关及花纱布管制局西安、洛阳两办事处,重庆市各区国库等库款收支情形,又会同四联总处查核四行存款账目。^① 1944年,为推进库款收支考核,又将各省划分为川康、滇黔桂、湘粤赣、闽浙皖、陕豫鄂、甘宁青六区,每区指派稽核一二员,巡回考察。由于区域广泛,国库署呈请财政部每区增加巡回稽核二员。至于具体稽核情形,则“遴派稽核人员分区执行职务,调查各级税务专卖暨物资管制机关,以及国库分支库之收支报解”。^②

综合而论,金库制度虽实行银行委托代理,但并不能实际管控财政资金,其因在于金库缺乏统一有效管理,经征与支出未能分离。及至抗战,财政形势严峻,国民政府锐意革新,颁行《公库法》,开始了从委托制走向存款制,从拨付坐支走向统收统支的进化之路。此间,各项法令颁行,国库行政渐趋改善,代库机构年有增加,库款稽核亦有加强,皆体现国民政府统一国库的努力,亦符合战时财政之需。

二、银行代理与省县公库网构建

《公库法》规定:“中央政府之公库称国库,省政府之公库称省库,市政府之公库称市库,县政府之公库称县库。”上文所提到的国库“实际上只是公库制度的一小部分,其余的省库、市库、县库却占了绝大部分”。^③ 国库推行因中央机关的从业人员具有较高的职业水准,人才也较为充足,故较为便利,而地方公库的推行则更繁重、更艰巨。职是之故,公库建设也应将更多的人力、物力集中于省库、市库、县库。那么,地方层面的建设究竟如何呢?

1939年6月24日,国民政府明令各省市县库自1940年起施行公库法,“其僻远省县或有特殊情形区域,得将困难情形尽于1940年1月1日以前,呈请行政院核转本府,分别展缓至1940年4月1日或7月1日起施行”,具体施行情形见表3。

表 3 各省公库施行日期表

省市	省库施行日期	代理省库银行	备注
广东	1940年1月1日	广东省银行	
福建	1940年1月1日	福建省银行	福州市库至1942年4月1日施行。
甘肃	1940年1月1日	甘肃省银行	县库至4月1日施行。
湖北	1940年4月1日	湖北省银行	县库先展期至1940年7月1日,后展期至1941年1月1日。省库因地方预算尚未核定,展缓至4月1日。
重庆	1940年2月1日	中央银行	因筹备不及,展期至2月1日。

① 张庆军:《国民党政府财政部1943—1944年工作报告及计划文件一组》,《民国档案》1988年第2期。

② 《为奉批增加稽核员额函请查照由》(1944年6月20日),台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号018000010681A。

③ 程树隐:《我国施行公库法的回顾与前瞻(附表)》,《陆军经理杂志》第5卷第3期(1943年)。

续表 3

省市	省库施行日期	代理省库银行	备注
河南	1940年3月1日	河南农工银行	原定4月1日施行,后提前至3月1日。
湖南	1940年4月1日	湖南省银行	
陕西	1940年4月1日	陕西省银行	
安徽	1940年7月1日	安徽地方银行	
四川	1940年7月1日	四川省银行	先展期至4月1日,后因筹备未周,展缓至7月1日。
浙江	1941年3月1日	浙江地方银行	先展缓至7月1日,后展缓至1941年1月1日,又展缓至3月1日。
西康	1941年1月1日		先展缓至7月1日,后请予改为暂缓实施公库法省份,但中央未批,只予展缓6个月。
河北	1940年7月1日		
贵州	1941年7月1日	贵州省银行	先展缓至1940年7月1日,后展缓至1941年1月1日。后多次呈请暂缓,中央令省库缓期至7月1日,县库展缓至1942年1月1日。
广西	1941年4月1日		先展缓至1940年7月1日,后展缓至1941年1月1日,又展期至4月1日。
江西	1941年1月1日		先展缓至1940年7月1日,后因划分省县财政办法,展缓至1941年1月1日。

资料来源:《国民政府明令规定公库法施行日期及区域》(1939年6月24日),台北“国史馆”藏,国民政府档案,数字典藏号001-012430-00010-008。

就地区言,除广东、福建、甘肃外,各省均缓期。其中,贵州、浙江、湖北、西康等省情形最为特殊,施行最迟。以贵州为例,各县金融及邮政机关均未普遍设立,而各级机关会计制度亦多简略,先缓期至1940年7月,后缓期至1941年起施行。1940年11月,黔省呈请再缓期,但国民政府并未同意。1941年3月,再请展缓一年。国府认为事关新制推行,“省库部分赶速筹备,先就已有银行邮政地方依法实施,务于7月1日施行”。^①再看浙江省的情形。该省提出四点困难:(1)欲求收入依法直接缴库,须先彻底调整征收机构,非短期所能完事;(2)代理公库银行一时无法甄训大量派驻收入机关收款员;(3)军情恶化,代理公库银行先行撤退时,收支将陷于停顿,无法应付事变;(4)紧急用款核难费时,深恐有误军机。^②基于上述情形,其三次呈请展缓。

综合来看,各省展缓原因有四:(1)地处偏僻,交通不便,金融及邮政机构均未普遍设立;(2)地处前线,局势不稳;(3)会计人员较为缺乏;(4)省县财政划分办法尚未出台。

上述各省施行公库法后,金库一律改为公库。又因该法系原则上之规定,为适应各省的实际状况,各省纷纷制定实施步骤及拟定各项实施章则,作为今后处理公库事务办法的根据。但公库法并无各省制定单行规程之明文,当部分省份将规程呈请财政部核定时,其提出异议。如福建省咨送省市库规程呈请备案,财政部认为该规程在公库法及其施行细则内已有规定,既无庸另行规定,其与公库法及施行细则未合或相抵触,自不得另行订定。此外,粤、鄂、湘等省亦拟具单行规程送财政部,均以法律上欠缺根据,恐涉分歧,复请依法办理。^③

推行公库制度,以地方公库网建设为基础工作,其又与地方银行的发展密不可分。以四川为例,该省财政厅与省银行签订代理省库合约,以规划库行双方的权利与义务,确定库行双方之联系。合约签订后,省行便将省库课扩大为省库部,以司其事,并召集训练大批人员,分发各行处办理事务。同时该行根据公库法及省府颁布各项办法,拟定四川省银行总分行处处理省库事务办事细则、四川省省库会计办法大纲等,以省行总行为省库总库,由总行省库部掌管,下设收支、会计、保管三课,以

① 《贵州省请展缓施行公库法》(1939—1941年),台北“国史馆”藏,行政院档案,数字典藏号014-040600-0046。

② 《浙江省要求展延公库法实施日期及各机关实行公库法应注意各事项》(1939年—1941年),台北“国史馆”藏,行政院档案,数字典藏号014-040600-0030。

③ 《推行县公库制度》,台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号018000033420A。

成都、内江、万县三行为分库。上述可见,省银行金融网与省库网互相为用。在县库网方面,各省规定各县实行代库办法:已成立县银行者,由县银行代理;未设县银行者,委托省银行分支行及办事处代理。

大致说来,各省实施日期虽略有参差,但大体情形尚属良好,制度方面并无重大兴革。及至 1941 年 6 月第三次全国财政会议重新改订财政收支系统,省级财政并入国家财政,省之收支改由国库统一处理,省政府所在地各设国库分库,原有省库一律撤销。^① 此次会议还通过《关于推进县公库制度及完成县库网案》,规定已实行新县制之县,应于实施新县制后一年内实行公库法;县库网应由省财政厅拟具三年完成计划,呈报中央核定后分期推进。第一年推设 50%,最少每一重要乡镇设立一库。第二年推设 30%,第三年推设 20%。^② 上述情形表明,地方公库建设重心发生重大转变,由省库网转向县库网。

公库系采用银行存款制,县库之设置自应以银行之建立为先决条件。财政部自 1940 年 1 月《县银行法》公布后,各省县银行依次成立。当然,县银行之设置困难颇多,尤以地处偏僻,人口稀少,社会经济困难之地。银行势难设立,县库亦难成立,固可委托邮政或合作社代理。至于县库设置地点之选择,以湖南为例,则有如下标准:(1)参照国库统一处理各省收支暂行办法第五条之规定;(2)设有金融机关或三等以上邮局及一等代办所;(3)税捐征收额最多,交通方便;(4)接近县税务经征机构;(5)有军警驻扎,较为安静。凡不适合上列标准之各乡镇暂缓设置。其余各乡镇,俟考察当地经济状况与商埠情形,再行酌量增设行处。在未增设以前,当依制并参照县库现行办法,委由当地邮局代理。^③ 有关各省县库推设情形参见表 4。

表 4 各省县库推设数目统计(1945 年 3 月 30 日)

省别	计划开始年度	计划完成年度	计划县库数	现在实设数	备注
四川	1943	1945	142	110	
湖南	1944	1945	75	74	全省 74 县 1 市
江西	1944	1946	79	69	全省 83 县,沦陷 4 县
浙江	1943	1945	76	76	
安徽	1942	1944	62	47	
湖北	1943	1945	70	37	
河南	1942	1944	111	51	
陕西	1942	1944	92	62	
甘肃	1942	1945	71	66	全省 70 县 1 市
福建	1942	1945	64		
广东	1942	1944	97		
广西	1942		100	100	
贵州	1942		85	74	
青海	1944		17		1944 年 7 月 1 日实行
山西					1944 年 7 月 1 日实行
绥远				5	
宁夏	1943			7	
合计			1 141	1 009	

资料来源:《县库要汇、公库卷目、工作手册、省库手册》,台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号 018000025414A。

① 白展厚:《财政改制与公库制度》,《经济汇报》第 5 卷第 6 期(1942 年)。

② 《为抄发第三次全国财政会议关于推进县公库制度及完成县库网案之原提案审查意见与大会决议并飭遵照该项办法拟具三年完成计划由》,《行政院公报》第 4 卷第 18 期(1941 年)。

③ 《县库要汇、公库卷目、工作手册、省库手册》,台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号 018000025414A。

由表4可见,部分省份积极办理,按期完成县库网建设;部分省份因地方金融网络未能普遍设立,加上县域经济相对落后,县库网建设起步较晚。如山西省受战事影响,虽展缓至1944年7月1日实行,^①但迟迟未拟具实施计划。截至1946年,各省财政厅呈报实行者,计有川、康、粤、桂、闽、赣、豫、皖、湘、鄂、滇、黔、甘、陕、宁、青、浙、绥等十八省。^②

至于各省具体实施情形,以四川省为例,该省政府制定《四川省各县县库网三年完成计划大纲》,规定各县县政府应于1943年督饬成立县银行,代理县库,完成县库网之基干,其无力筹设县银行之县份委托其他银行或邮政储汇机关代理县库事务。各县县银行应于各该县所有乡镇筹设分支行或办事处,代理县库分支库事务,完成各该县县库网。其推设分支库地点、数目及完成期限如表5。

表5 四川省分期推设县库网进度表

年度	进度
1943年 (第一期)	1至3月,各县市指定银行代理县库。
	4至6月,各县市代理县库之银行遵照本府指定本年度设分支库,各乡镇筹设分支行或办事处。
	7至9月,温江等16个专署所在县所属第一期385个乡镇分支库成立,以资示范。
	10至12月,华阳等124县市局所属第一期1840个乡镇分支库成立。
1944年 (第二期)	1至3月,温江等16个专署所在县所属第一期238个乡镇筹设县行分支行或办事处。
	4至6月,温江等16个专署所在县所属第二期238个乡镇分支库成立。
	7至9月,华阳等125县市局所属第二期1204个乡镇筹设县行分支行或办事处。
	10至12月,华阳等125个县市局所属第二期1204个乡镇分支库成立。
1945年 (第三期)	1至3月,温江等16个专署所在县所属第三期132个乡镇筹设县行分支行或办事处。
	4至6月,温江等16个专署所在县所属第三期132个乡镇分支库成立。
	7至9月,华阳等125县市局所属第三期668个乡镇筹设县行分支行或办事处。
	10至12月,华阳等125个县市局所属第三期668个乡镇分支库成立。

资料来源:《四川省各县县库网三年完成计划大纲及分期推设进度表》,台北“国史馆”藏,行政院档案,数字典藏号014-040600-0009。

由表5可见,川省县库网计划分为三期,且具体落实到各县、各季度。至1943年,委托县银行代库者计有95县市,委托省行分支行代库者有资阳、酉阳、松潘等县,委托合作金库代库者有璧山、黔江二县。^③1944年,为顾及地方财政及实际困难情形,变更原拟推设计划,即每乡镇设置一库者,暂改为每自治指导区设置一库,综理该区内各乡镇公库事务。^④

整体而言,受战时环境及各地经济状况影响,公库制度建设在基层地方分为两个时期:初期以省库建设为重点,省属法令颁行,省库网推设,库款收支明显增加,这就加强了省当局对财政资金的管控。至第三次全国财政会议后,公库建设发生重大转变,省库一律撤销,县库建设成为重点。省县公库网以银行金融体系为依托,通过层层委托,构建起一个严密的地方公库网络。需指出的是,这一时期的地方公库代理,并不仅仅限于银行,邮政、殷实商号、合作金库皆有参与。^⑤

三、公库制度建设之困境:以公库法案件为中心

公库制度的快速推进并非常规式发展,而是在战时状况下依靠国民政府全面推动的结果,是典型的强制性制度变迁。作为厚植抗战建国物质基础的重要举措,公库制度建设并非孤立,而是与税务、银行、财政体系密切关联,因此其推行所产生的影响是十分广泛而复杂的。就其成效而言,兹概

① 《山西省各县市请展期施行公库法》(1943年),台北“国史馆”藏,行政院档案,数字典藏号014-040600-0051。

② 《为拟就推行公库法之计划签请鉴核由》(1946年4月13日),台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号018000036968A。

③ 《县库要汇、公库卷目、工作手册、省库手册》,台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号018000025414A。

④ 《为四川省政府咨明变更县库网计划内分区设置情形转呈鉴核示遵由》(1944年1月29日),台北“国史馆”藏,行政院档案,数字典藏号014-040600-0009。

⑤ 关于邮政、殷实商号、合作金库的代理情形,笔者将另有专文讨论。

述如下:

首先,实行统支统收、减少腐弊机会。因收支程序之改良,出纳保管系统与收支命令系统截然二分,各机关与现金不得发生直接关系。就政府支出言,一律由国库署根据主计处所送预算分配表,按月拨入各机关普通存款户,再由各该机关签发公库支票交由政府债券人向国库领款。各机关职员薪俸公费则照财政部规定签发总支票,交付各职员自行提领。至于收入方面,除少数情形外,国税所属的统税、印花税、所得税及各部院会主管的规费收入、公营事业收入均直接向国库署缴纳,以前的坐支、截留、拨付等恶习大量减少。^①

其次,采用银行存款制,增强银行实力。就中央银行言,因所有公款均由该行存入业务部门自由运用,政府财政与中央银行资金互为关联。“遇有财政季节对于社会金融发生不良之影响时,中央银行可以运用信用之收缩或膨胀而实行调节,故虽在收支不均月份,金融市场仍可避免波动,而财政金融互相辅成之理想乃可实现。”时任中央银行国库局局长的吕咸认为,银行存款制对于“公库制度固为重要之进步,其对于今后中央银行之人物与社会金融之调剂,亦有重大之影响”。^②就县银行言,其代理县库,^③运行资金大为增加,可调剂地方生产建设资金。如成都市银行开业后,“市库往来出入之款项,总数共约二千余万元,每日存入额,最高为数百万元,最低为数十万元,随存随支,平均存行数额,大约二、三百万元之谱”。^④当然,代理县库并非百利无害,县库虽汇集一县之财力,但经常受窘受迫。“因许多县财政并不宽裕,财政收入又有淡旺季之分,经常是入不敷出,需靠县银行垫经费,县银行资力有限,代理县库反成负担。”^⑤

再次,改善财务行政。国民政府成立后,对财务行政的改革不遗余力,认为“欲求政治之清明,必须先自健全财务行政入手,而健全财务行政,非采用四权分立制之联综组织不可”。^⑥此后,命令系统、主计系统、审计系统一一付诸实行,唯独公库系统尚未完全确立。公库系统又是联综组织的总枢纽,“因为没有公库,则编制预算白费心力;预算收入无从交库;记载账目,得不到完备的报表,执行审计,亦失去了会签支付命令的监督方法”。^⑦公库制度的推行,“标志着国民政府在财务行政方面精心设计的联综系统的最后完善”。^⑧

尽管公库制度被认为是“财政史上划时代的创举”,但因事属创建,“人员积习之未改,战时进行之影响,各方条件之不足”,故法令条文与实际情形往往存在若干差距,部分机关仍实行自行收纳。有鉴于此,蒋介石曾于1942年4月谕飭孔祥熙通令全国各机关,今后经费收支一律由代理公库之银行或邮政机关办理,不得自办出纳。^⑨其实,孔祥熙亦深知其弊,其曾指出“公库制度颁行于寇氛弥漫之日,祛千载之弊,杜贪墨之门,其因环境窒碍而不便之者有之,其因手续紧严而病之者有之,吏之因不利其私图而汕之者更有之,辗转讹传,使政府立法之本旨几为所障弊”。^⑩总体而言,战时公库建设存在诸多困境,兹分述如下:

首先,适用范围有限。军事机关和党务机关不受公库法限制。二者不编送分配预算,仍依照预算所列总数划拨,自行领出,任意动用。财政部认为军费和党费数目巨大,曾向蒋介石反映,请其转

① 程树隐:《我国施行公库法的回顾与前瞻(附表)》,《陆军经理杂志》第5卷第3期(1943年)。

② 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)。

③ 1940年1月20日,财政部公布《县银行法》,各地县银行依法成立,并需代理县市以下公库。

④ 《成都市银行股份有限公司工作报告》,王鹿中等编:《成都市临时参议会第四次工作报告书》,霞关印刷厂1945年版,第100页。

⑤ 刘志英:《抗战时期大后方金融网中的县银行建设》,《抗日战争研究》2012年第1期。

⑥ 陈昭桐主编:《中国财政历史资料选编》第12辑(下),中国财政经济出版社1990年版,第429页。

⑦ 陆大年:《实施公库法与改革财务行政》,《政干通讯》第1卷第1期(1940年)。

⑧ 夏国祥:《近代中国税制改革思想研究(1900—1949)》,上海财经大学出版社2006年版,第232页。

⑨ 《事略稿本—民国三十一年四月》,《蒋中正总统文物》,台北“国史馆”藏,数位典藏号002-060100-00163-014。

⑩ 杨承厚:《中国现行公库制度》,第3页。

知军政机关注意,结果仍不发生效用。^①就军事机关言,因抗战关系,军队调动频繁,军费手续不得不有所变通。就党务机关言,“其经费虽一部分由政府支給,但系补助性质,不能限制其用途。至于财务支出之稽核,向由中央监察委员会办理,不属政府审计范围。且中央对于党务经费已早经定有办法,统筹统支,更无须由公库代为支付”。^②

其次,推行区域有限。受战事影响,若干地区早已沦陷,若干地区接近战区,又因地处偏僻,交通不便,金融及邮政机构均未普遍设立,故公库制度推行困难。据统计,截至1946年,各省财政厅呈报实行者,计有川、康、粤、桂、闽、赣、豫等十八省,但“各省是否切实施行,是否每县皆已实行,非可逆睹,恐仅系各省财政厅之计划而已”。^③此外,战局进退削减建设之进程。接近战区地方,每有军事进退,各机关迁移频发,原已建立之公库秩序发生混乱,当局不得不将拨支款改为直支款。

再次,人员认识不足,积弊难改。因事属创建,凡与财务发生关系之人员(政府债券人、债务人、财务人员),除感觉生疏与繁琐外,更因对新制缺乏认识及积习难改之关系,发生怨怼及阻碍之言行。时任浙江大学校长的竺可桢就认为,“公库法亦是 Red Tape 官样文章之一种,无形中使政府多一笔支出,多用一批冗员而已,结果不守法者以势力为后盾,不守法令如故,而奉命惟谨者则天天填表格,一事不能做矣”。^④农本局则呈请免行公库法,其理由有四:“一、本局与一般公务机关经营之收支不同。二、若将资金集中于代理公库之银行,其运用必将迟钝。三、若将存于银行资金悉数提存中央银行,事实上恐有困难。四、其业务深入农村,当地常无金融机构,而农民又囿于见闻,素无用公库支票习惯。”^⑤

上文主要从宏观层面论述公库建设遭遇之困境,下文则将通过整理台北“国史馆”所藏财政部档案中的公库法案件,^⑥分析涉案机关及人员的主体特征及违法方式,借此窥探被控者究竟如何利用制度漏缝投机取利,以便从微观层面审视抗战后期公库制度运行之困境。限于篇幅,仅选取其中30个具有代表性的案件加以讨论,兹将其列举如表6。

表6 抗战时期公库案件简表

控者	被控者	类型	案情	处理结果
中央银行重庆分行	宝庆税务分局(宝庆货物征收局)	自行收纳	分局经征税款延不解库,存放银行,任意提用。	上级详查
国库署稽核人员	东川税务管理局、重庆税务分局	人员旧习未改	会计人员过少,不按时造送会计表报;纳税人以小额钞票纳库时,拒不受理。	迅予纠正
中央银行国库局	理番、马边、庆符各税收机关	滞留税款	理番、马边、庆符各税收机关未将税款依法缴库。	迅予纠正
中央银行贵阳分行	西南公路运输局贵州税务管理局	缴纳方式繁琐	机关不整体缴纳,而由其机关之若干小单位分别持缴。	以各该机关本身为单位汇总缴纳

① 李锐:《国民党统治时期财政的混乱》,全国政协文史资料委员会编:《文史资料存稿选》第21辑《经济》(上),中国文史出版社2002年版,第22页。

② 《关于告知各级党务经费收付办理不适合公库法规定的通函》(1939年10月6日),重庆市档案馆藏,档号2860001020070000008000。

③ 《为拟就推行公库法之计划签请鉴核由》(1946年4月13日),台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号018000036968A。

④ 《竺可桢全集》第7卷,上海科技教育出版社2005年版,第179页。

⑤ 《本局奉行公库法有困难》,《农本》第26期(1939年)。

⑥ 这批公库法案件数量大约有150个,时间分布于1943年至1945年。其中,几乎一半的案件是各地方机关向上级主管部门呈请的公文。本文仅抽取其中与公库违法行为有关者。有关各公库案件之详情,参见《三十二、三年度有关公库法案件》,台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号018000036683A;《三十四年度有关公库法案件》,台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号018000036684A;《有关公库法案件》,台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号018000036685A;《有关公库法案件》,台北“国史馆”藏,财政部档案,入藏号018000036686A。

续表 6

控者	被控者	类型	案情	处理结果
中央银行国库局	息烽税务征收局	缴款书填法不符	该局缴款书填法不符,国库处理困难。	迅予纠正
合浦直接税分局	北海支库	不能按日清送报表	北海分库不能按日清送报表,致无法按旬电报税收。	依规办理
国库署稽核王鸿俊	陕晋税务管理局及西安、长安两分局	会计记录与现金出纳脱节	各局现金出纳不先经会计程序,再行收付。	
审计部	缉私署	滞留税款	该署经临费、生活补助费及米代金等结余未依法缴库;库存现金与账面不符。	迅予办理
中央银行泰和分行	江西田赋粮食管理处	自行收纳	所订土地税征收程序与公库法之规定颇不相符。	
中央银行西安分行	西安直接税分局	自行收纳	为应付实际困难,暂收营业税款之一部分,藉以垫付各项支出。	令饬停止
甘肃税务管理局	中央银行兰州分行	代库职员舞弊	兰州住商大益成缴纳税款,国库丛生错误。	法办追缴
中央银行东溪镇分行	东川税务管理局重庆分局綦江办公处	自收税款	未经呈准,擅自收纳税款,于法不合。	迅予纠正
中央银行国库局	南雄税务分局	滞留税款	该分局将所征收税款不缴国库。	迅予纠正
湖南高等法院	各司法机关	挪用法收	各司法机关因经临各费及米代金不能按时领到,致挪用法收。	迅予缴库
郁林(今玉林)直接税分局	广西省政府第一行署主任粮朝玘	强借税款	因各机关部队需支孔急,先后向郁林直接税分局、税务分局强借税款。	
雷州关总税务司	广西南路各地巡防司令戴朝恩	强借税款	向该关所属安铺支关强借税款,以维军饷。	
中央银行重庆分行	昭通税务征收局		该局经征营业税未按照直接税款划分年度办法办理。	迅予纠正
中国银行辰谿分行	辰谿盐务支局		该局经征盐税改由交通银行代收。	迅予纠正
国库署稽核孙炎初	广元直接税分局、田赋管理处	移垫税款	该两局账务紊乱,移垫税款。	迅予纠正
贵州区稽核陆占亚	贵州各地税务机关		贵州各地匿报契价,影响库收;缴纳税款未由纳税人直缴国库,乃由田赋处汇总解缴。	严限遵办
中央银行永安分行	漳州税务征收局	自行收纳	经征税款除利得税、所得税、营业税由商人直接缴库外,其余均由该局自行收纳。	迅予纠正
成都直接税局	成都分库	账目不符	该局纳库数与国库实收数目不符。	迅予纠正
江西田赋管理处	江西裕民银行	账目不符	该行代库所记国库账目系以库款收入之年度为年度,不以税款收入为年度。	切实更正
国库署稽核叶达光	内江县田赋管理处	自行收纳	该处经征税款概系自行收纳,按日汇解国库。	由纳税人直接缴库
国库署	璧山税务员办公处	自行收纳	该处经收契税、烟酒税,自行收纳,延不解库。	
中央银行重庆分行龙岩支库	龙岩税务征收局	滞缴税款	该局将保证金存储交通银行,逾期经年不缴库。	情况属实,迅予缴库
江西建设银行泰和分行	吉安县粮食调节处	滞缴税款	该处汇寄该处公粮价款,往往延不提解。	

续表 6

控者	被控者	类型	案情	处理结果
甘青税务管理局徽县征收局会计助理员杜棠	甘青税务管理局徽县征收局局长宫秉良与课长项珠	挪用税款	该局局长与课长私挪税款 120 余万,营私舞弊。	
四川省主计处	双流、成都、灌县、彭县、温江、崇宁、新都七县田赋管理处	挪用税款	双流等七县田赋管理处握存、挪用税款。	查证属实
中央银行韶关分行	粤东盐务管理局	滞缴税款	该局将北江分局缴存盐税收入存入该局透支户。	

就地区言,公库案件的发生主要限于大后方,以重庆、四川、广西最为集中。此外,陕西、甘青、湖南、广东也有发生。

再看举控者和被控者。公库案件由提告或检举触发,再进入上级监察程序。上述案件中,中央银行各分行控告税务机关约占 13 例,国库署稽核提告税务机关约占 5 例,税务机关及人员提告支库等约占 5 例,其余类型 7 例。中央银行各支行作为代库机构,提告税务机关违法情况较为普遍。税务机关违法行为主要是滞缴税款或自行收纳,与公库法规不合,自然受代库机构控告。稽核人员提告税务机关,属国库署例行稽核,反映国库系统内的监察制度较为有效。至于被控者,既有税务机关、代库机构,还有地方行政人员、税务人员。在 30 个案例中,受控告的税务机关多达 21 个,所涉及税局层级,基本是县市基层税局。这些税局地处偏僻,对《公库法》认识尚浅,又缺乏监管,客观上使其成为公库案件的重灾区。

在公库案成因方面,主要有自行收纳税款、滞留税款、挪用税款、账目不符、强借税款、库员旧习未改、缴纳方式繁琐等项,上述其实已说明了违反公库法令的方式,具体说来就是“税款”与公库会计。各机关不得自行收纳保管税款,系为公库法主要精神。依公库法之要求,为防止滥用税款,税务机关不得经收税款,税款需送交承担公库职能的银行、邮政或其他代理机构。但就实施状况而言,财政资金管理仍存问题。税款经征分离仍不够彻底,导致税务机关有机可乘。各机关为何不守法?还是在于经费支绌。战时环境下,交通不便,各机关经临各费很难及时拨付。且因物价飞涨,各机关经费预算不能随物价指数调整而感短促,各费类间之借垫情事在所难免。另外,公库法施行,所有收支均需经过公库,财务程序发生变化,各机关亦觉取款手续之麻烦。公库会计方面,会计制度虽屡经改进,公库法令时多变更,支库办理人员在初办之际,对报表编制,难免间有错误。又因代库单位增加,库务繁忙,熟悉库务会计人员至感缺乏。

至于公库案件的处理方式,因档案资料并不完整,仅部分案件显示处理结果。依处理程序,多数案件直接进入行政程序,由上级部门派员调查。如查证控告属实,则伤令涉事机关迅予纠正。抗战时期的公库案件多为行政处理,但处理是否得当,是否有效,亦未可知。换言之,处置不力也可成为库案频发的诱因之一。

政府推行公库制度,本意在于实行统支统收、集中管理财政资金,减少腐弊机会,但公库案件显示,基层税务机关及代库机构均有违法舞弊,而其投机取利之法,则充分利用会计核算、库款稽核环节的漏洞,自行收纳、滞留、挪用税款。财政部虽通过行政立法或监察的方式来予以纠正,但仍属事后程序,其效率受到限制。这表明在各机关范围内,公库制度距离统收统支、集中管理财政资金的理想甚远。

从理论上言,公库制度之设计不可谓不优良,但优良之制度并不能保证产生优良之结果。至抗战后期,公库制度建设愈发恶化。时人云:“惟法之可贵,不仅在乎‘立’,而须赖乎‘行’,尤须赖乎‘人’。”^①这就意味着,法制的颁行,各方必须绝对遵守,方能有效。然因事属创建,有关人员

^① 谢柏坚:《现行公库法之研究》,《建设研究》第3卷第2期(1940年),第45页。

制度认识尚浅,在实际执行过程中存在诸多违法之处,这不仅使银行失去代理公库的意义,还从根本上破坏公库立法的精神。如曾在行政院供职的陈克文在日记中写道:“公库法实行了,机关里的会计部分,再不能像以前那样可以给工作人员以很多的利便,随时借薪水,垫支这个,扣还那个。但是一般低级人员到底不能够不想一个救济的办法,于是从机密费里面拨出一些钱来做借薪之用。”^①

四、结语

抗战时期实施的公库制度,是近代财务行政上一重大革新,被时人誉为“与法币政策有同等价值”之措施或“战胜于朝廷”之要政。^② 国民政府财政部推行公库制度,希望消减财政收支系统的紊乱,并严密管控实际财政收支,却切中财政收支之弊。国民政府颁布《公库法》及施行细则,改进收支程序,加强国库行政,并以银行金融体系为依托,通过层层委托,构建了一个完整、严密的公库网络。公库成网,在于将中央、省及地方不同层级公库连接,形成统收统支的体系。这种体系背后亦呈现两个特点:第一,受第三次全国财政会议财政收支系统改订影响,国库、省库和县库之间的相互关系及运作方式呈现截然不同的态势。换言之,在对于战时不同层级公库进行评估之时,需结合国地财政分级。第二,国民政府通过银行的市场体系,来推动统收统支,最终目的在于实现对财政资金的统一管理。需指出的是,通过银行体系代理公库网络,虽是民国国库制度建设的重要方式,但由此带来的政府与银行体系在公库管理过程中的权力及行为方式问题亦需关注。

公库制度建设是国民政府财政统一和财权集中的重要表现。查考其建设,对于财政资金的管理,确实收到了成效。其一,实行统支统收,减少了腐弊机会。其二,采取银行存款制,中央银行实力增强,利于遏制金融风波。其三,财务行政改善,联综组织得以完善。故《财政学报》评论道:“实行公库制,从小处说,可以使财务行政秩序上正轨。从大处说,可以使政府有廉洁的风气,直接可以使国家财政与社会金融互相调剂,间接可以提高国际间国家财政的信用,建立抗战的基础。”^③当然,若结合公库法案情分析,公库制度与财政资金管理之间存在诸多漏洞:第一,会计核算中的漏洞。会计制度虽屡经改进,公库法令时有变更,支库办理人员在初办之际,对报表编制,难免间有错误。代库机构增加,库务繁忙,熟悉库务会计人员至感缺乏。第二,缴库环节中的漏洞。税款的经征分离仍不够彻底,导致税务机关有机可乘。各机关不守法,还是在于经费支绌。战时环境下,交通不便,各机关经临各费很难及时拨付。又因物价飞涨,各机关经费预算不能随物价指数调整而感短促,各费类间之借垫情事在所难免。同时,所有收支均需经过公库,财务程序发生变化,各机关亦觉取款手续之麻烦与拥挤。第三,库款监管中的漏洞。库案主要由中央银行各分行报告,库务系统的内部稽核流于空转。国库署建立有稽核制度,颁布有稽核办法,但稽核区域广阔,难以普遍监察。以上漏洞的存在,使财政资金管理大打折扣。此外,战时状况下,政府着眼于效率,出现诸多紧急支出、临时支出,对于既有公库管理及预算制度,均是一种破坏。在监察方面,也难以完全按预设而定。归纳言之,“在战争时期,推行这种改革整个财务行政收支体系的制度,客观上来说已包含了很大的阻碍。加之战时人力、物力、财力以及交通的限制,无疑需要政府尽最大的力量来克服和开拓”。^④

就战时财政言,公库制度建设在于严密管控财政资金,进而稳定金融市场,促进战时经济建设发展。抗战时期,为配合军事与建设的需要,财政支出自然浩繁。又因东南富庶地区大多沦陷,占全部岁入半数以上的关税、盐税几乎丧失殆尽,国民政府举步维艰。鉴于此,“非健全财政组织,增强财政管理,无以达战时供应之目的”。故实行统一公库制度,“实为开源节流,增强战时财政之惟一要图”。

① 陈方正编辑、校订:《陈克文日记(1937—1952)》(上),社会科学文献出版社2014年版,第467页。

② 杨承厚:《中国公库制度》,第35页。

③ 《公库制度的重要性和实施概况》,《财政学报》第2卷第4期(1944年),第129—130页。

④ 程树隐:《我国施行公库法的回顾与前瞻(附表)》,《陆军经理杂志》第5卷第3期(1943年)。

就开辟税源言,不外创办良税与改良旧税。就节约支出论,“过去各机关多利用经费,行贪赃枉法之事,亦需有严密支付方法”。再就上述两种办法而论,则发行公债与加发钞票,均有引起通货膨胀之危险,而厉行公库制度,采用公库支票代用制,以财政管理方法,可削减通货膨胀。故时人指出,战时公库制度建设,可达整理财政、改善财政、增强财政之目的。^①

Construction of the Treasury System of the National Government and Financial Fund Management (1936 – 1945)

Zhang Chao

Abstract: Treasury construction has always been the key to managing financial funds. In the early days of the Nanjing National Government, the vault system was in a state of disorder. After the outbreak of the War of Resistance Against Japan, the National Government accelerated the reform of the treasury system, promulgated the Public Treasury Law and the detailed rules, and simultaneously established a modern public treasury system. In term of the central government, the public treasury laws have been continuously improved, the treasury administration has been strengthened, the treasury network has been promoted year by year, and various treasury services have been gradually developed. In term of the local government, the focus was transformed from the construction of provincial treasury to county treasury construction, since the national financial reform in June 1941. The treasury system emphasizes the centralized control of financial funds, which is conducive to curbing corruption and improving financial administration. The core of the public treasury system is to unify the government's financial resources. However, due to environmental obstruction, strict procedures, corruption of officials, and rumors, the management of financial funds remains chaotic. There are many hidden loopholes between the construction of the public treasury system and the management of financial funds.

Key Words: Treasury System, Banking Agency, *Public Treasury Law*, The National Government

(责任编辑:王小嘉)

^① 杨长卿:《统一公库与增强战时财政》,《黄埔》第21期(1940年)。