

# 试论南京国民政府财政管理体制改革之得失

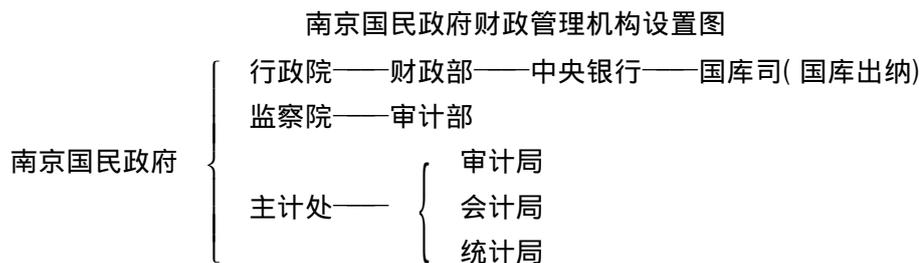
厦门大学经济学院 焦建华\*

通过效仿欧美先进国家,南京国民政府建立了一套新的财政管理体制,按照分权和制衡原则,实行主计、审计、收支和出纳保管的联立综合,使各部之间权力相互牵制与制衡,保持财政体制的有序运转。国民政府的财政管理体制是鸦片战争以来财政体制转型的成果,也是中国财政现代化的重要成就之一。不过,由于国民政府机构重叠,派系政治盛行,以及内部权力倾轧,尤其是国民政府为个人专权体制,这套先进的财政管理体制并未能充分发挥效力。

南京国民政府建立后,开始推行财政管理体制改革,经过数年努力,逐步建立起一套实行主计、审计、收支和出纳保管的联立综合、互相制约的财政管理体制。这套体制极有特色,但学界对其研究并不多。本文主要从制度设计及与近代中国国情结合分析,讨论国民政府财政管理体制改革之得失。

## 1. 四权分立的联综体制

为了相互制约,防止舞弊并提高管理效能,南京国民政府仿效欧美先进国家,兼及当时实际情况,设计了一套财政管理体制。这套体制的主要机构如下图所示:



具体而言,联综体制详情如下:

### 1.1 财政行政制度

财政行政管理主要由财政部主掌。财政部 1927 年 6 月成立,隶属行政院,与其他各部处于平等地位,主要负责“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”。财政部对于各院部会的财务行政,并无干涉之

\* 作者获厦门大学历史学博士学位,现为厦门大学经济学院教授。作者电子邮箱: jhjjiao@xmu.edu.cn。本文为中央高校基本科研经费项目“财政分权与现代国家建构:南京国民政府时期国地财政体制研究”(20720151032)、国家重大社科基金项目“近代中国工商税收研究”(16ZDA131)阶段成果。

权。但是,各院部会新创事权时必须先征得财政部长的同意。1929 年 7 月,国民政府明确划分财政部的职能为收入、支出、存放、汇兑等四种财务行政权。因此,国家的财政行政大权集中于财政部。

### 1.2 超然主计制度

南京国民政府初期,全国的岁计、会计、统计均由财政部会计司主管,各级机关财务行政组织及所有的会计、出纳、稽核人员均对主管长官负责,会计司模式不具备独立资格,因而不能独立行使其主计职能,积弊甚众。为健全财务行政制度,使各系统能相互制衡监督,国民党中央全会在 1929 年 7 月决议将财政部与主计处的职权分开,设立主计机关,凡岁计或预算、会计、统计等三种财务监督权归于主计处。1931 年 4 月主计处正式成立,直属国民党政府领导,并将原来集中于财政部会计司的主计行政,移交于主计处,故形成国民政府独立的计政监督机关。主计系统最高机关是南京国民政府主计处,职掌及统筹全国主计事务,其下分设岁计、会计、统计三局,分掌全国的岁计、会计、统计各项事务。各省市的主计机构一般分为两级,即省(市)政府一般设置会计处和统计处;县(市)政府一般设置会计室和统计处。1935 年 8 月,国民政府正式公布《会计法》,规定各级机关会计人员由主计系统直接任免。为此,各省(市)政府先后设置会计长,其他机关亦均选派会计主任,均对主计处负责,并受省(市)政府会计长的监督指挥。

在主计制度下,各机关预算的编制、执行和监督,会计的整理,决算的审核等,均由主计人员负责。而主计机构独立于被监督的各院部,主计人员隶属主计处,其任免、迁调、考绩、待遇概由主计机关处理,直接对主计机关负责,严格的履行法定的主计职权,与派驻服务单位没有任何人事和经济关系,其工作不受驻在机关干预,无需迎合各单位长官的意志,由此形成了一套独立的超然的主计制度。马寅初曾评述道“计政之推行,可以改善我国之财政收支管理制度,如行之得其道,必能使财政焕发曙光。”<sup>①</sup>

### 1.3 审计制度

1928 年 3 月、4 月,南京国民政府先后公布《审计院组织法》和《审计法》,规定审计院隶属国民政府,与其他各部委会并驾齐驱,只对国民政府主席负责,不受它人干涉。因此,审计机关隶属于行政系统,采取行政模式的审计监督体制。虽然审计院行使职权时不受其他权力机构干涉,提高了审计机关的地位。不过,由于审计权处于行政权控制下,审计机关难以发挥监督职能。因此,审计独立性有所缺陷或不完整。由于政局动荡,虽然规定在地方设审计分院,但直至改组也未设立。审计活动仅限于中央,未能推及到地方,导致国民政府对地方财政难以进行有效的监督,甚至出现失控现象。

审计院主要监督国家预算、审核国家岁出岁入的计算决算、核签支付命令及“将每会计年度审计之结果呈报国民政府,并得就法律上或行政上应行改正之事项附陈其意见”。<sup>②</sup>但是,

<sup>①</sup> 马寅初,1948,《财政学与中国财政》上册,商务印书馆,第 46-47 页。

<sup>②</sup> 刘伟等著,1998,《中国近代政治体制发展史》,华中师范大学出版社,第 206 页。

《审计法》规定,“本法于党部决算计算之审查不适用之”。<sup>①</sup>可见,审计院的审计职权行使范围受限。在审计具体方式上,以事后监督为主,兼顾事前监督,并沿用民初的初审、复审、终审的三审程序,将事前审计和事后审计相结合,审计方式上也不太完备。审计职能受限和审计方式不完备在一定程度上弱化了审计机制的效能。

鉴于上述审计机制较弱,1931年3月,南京国民政府改设审计部,并将审计机构由隶属行政系统改为隶属监察院,取得独立审计的超然地位。审计部是国民政府的最高审计机构,其最高长官为审计长,负责综理审计总处事务。按监察院组织法第四条规定“监察院设审计处。其职掌如下:1.监督政府所属全国各机关预算之执行;2.核定政府所属全国各机关之收入命令及支付命令;3.审计政府所属全国各机关之预算及决算;4.稽察政府所属全国各机关财政上之不法或不忠于职务之行为。”<sup>②</sup>由此可见,审计范围较扩及全国所有机关收支情况。另外,审计机构不断完善,各省市及各机关设立审计处(审计办事处),其下设立审计室或驻审室,建立了一套从中央到部分地方、从行政机关到企事业单位的、由审计部垂直领导的全国较大范围内的审计机构网络,充分发挥审计机制的效能。

审计方式分为事前审计、事后审计和稽察制度,不仅注重事前审计与事后审计,还专门成立第三厅,掌理政府所属全国各机关之稽察事务。“事前审计防范于未然,事后审计则征创于既往,而稽察则临时加以检察与稽查,是三者互有关系,不能偏废,要能兼筹并顾,庶审计得能发挥其实效”。<sup>③</sup>因此,事前、事后审计与稽察均为司法监督重要职权,同时并存,各行其职,形成事前、事后审计和稽察三种方式相结合的三足鼎立、互相牵制的多样化审计方式格局。其后,因人手不够,经费有限,而机关众多,中央与地方不能兼顾,因此国民政府后又先后创设巡回审计、抽查审计和地方审计,以完善审计制度。

#### 1.4 国库制度

南京国民政府政府成立之初,国库事务由中国银行和交通银行两行代理。1928年6月至7月,南京国民政府第一次全国经济、财政会议召开,会议提出了《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,由财政部主管,负责综合处理全国公库的一切事务。中央银行分支行所在地设立分金库,受省财政厅管理,负责办理当地国库收支事务,并奉总库之命处理及承转全省国库事务。县级县库或市库称支库,由县财政局主管,负责办理当地国库收支事务。根据经济、财政会议的决议,南京国民政府在1928年10月先后颁布《中央银行条例》和《中央银行章程》,规定中央银行享有经理国库之特权。同年11月,中央银行成立,由财政部主管,中央银行内设国库科专司国库出纳事宜,凡是中央政府的财政收入或支出都必须通过国库收付,使国库在财政收支过程中的管理作用大大加强,国库制度初步确立。

1933年,国民政府公布施行《中央机关经管收支款项由国库统一处理办法》,其中关于国

① 《审计院公报》1928年第1期,第6页。

② 蒋明祺,1947,《宪政时期之审计制度》,《财政评论》第16卷第5期。

③ 朱博能,1941,《县审计问题及其改进》,《财政评论》第5卷第3期。

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) 铁路、电政、航空等其他各项国营事业机关, 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。

随着国库事务日趋集中, 中央银行代理国库权组织形式也更加具体化。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、保管等科, 分别办理国库款项之收付与经付债券本息等事务。次年 6 月根据颁行的《中央银行法》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”, 已经正式确立中央银行代理国库职能的法律地位。

1937 年抗战爆发前, 国民政府的财政管理体制框架已初步建立, 各部门的分工与职能已逐渐完善。抗战期间, 国民政府财政管理各机构及其实际职能有所变化, 但体制大体不变, 直至 1949 年国民党败退台湾。

## 2. 财政管理体制改革之进步

从当时环境而言, 国民政府的四权联综体制是中国财政体制的一个巨大进步, 推动了中国财政的现代化。

首先, 制度设计充分遵循了分权与制衡原则。

从制度安排看, 国民政府新财政体制实行主计、审计、收支和出纳保管四权分立: 主计系统直属国民政府, 负责各年度总分预算的编审、会计制度的统一、任免机关会计人员等; 审计系统隶属于监察院, 负责审计稽查收支命令及岁入岁出等; 收支系统隶属于行政院, 由主管全国财政事务的财政部执行; 出纳保管系统由代理公库的中央银行经理。 “一方各具超然独立之精神, 一方又有分工合作之功效”, “以求财务行政之健全清明”, “其意义与作用在使财务行政各种事权彼此平行独立, 而又交相为用与互相配合监督”, 由此构成财务行政管理的统一体。新财政体制是模仿当时西方资本主义国家先进的财政体制, 既要确保权力适当集中, 又要避免出现某部门财权过大局面, 因而贯彻分权和制衡原则, 从而保证财政决策的科学性与民主性。

其次, 南京国民政府财政体制是近代鸦片战争以来财政体制转型的成果, 是中国财政现代

化的重要成就之一。

晚清时期,内忧外患,形势严峻,清政府被迫效仿西方,学习西方财税制度,启动财政现代化进程,计划创设所得税、营业税和印花税等税种,发行“昭信股票”募集资金,颁布《清理财政章程》,计划于1910年清理财政处主持编制预决算工作,并提出统一国库办法,由大清银行负责经营,国家收入全部汇总于国库。虽然晚清政府很多措施尚未施行即已被颠覆,实施者效果也有限,但也反映当时封建旧税制已难继续运行,财政制度改革势在必行。

辛亥革命后,南京临时政府虽有意推动财政体制改革,但因时间短暂,无大作为。北洋政府继续推动财政改革,先后建立中央、省、县三级财政机构,初步确立分税制财政体制;继续引进西方税制进行税制改革,试图争取关税自主,大量发行公债,举借外债,开始试行预算制度等。但是,由于军阀割据,战争频仍,国家贫弱,北洋政府只能出卖国家主权和权益以举借外债,陷入仰赖内外债度日的困境。

南京国民政府时期,财政体制改革逐渐步入高潮。南京国民政府前期进一步发展和完善分税制,建立比较完善的预、决算管理体制和国库制度,分级预算制度基本确立,并初步建立起一套具有现代化雏形的资本主义财税制度,尤其是确立了主计、审计、收支和出纳保管联综体制,在财政管理制度建设中具有一定的科学创见性。

历经晚清、南京临时政府与北洋政府,南京国民政府终于建立起一套从地方到中央的主计、审计、收支和出纳保管的联立综合的财政管理体制,完成了从清朝传统中央集权财政体制过度到现代财政体制,既有从地方到中央财政权力的集中,又有各部之间权力的相互牵制与制衡,形成了较为稳定的财政管理体制。虽然这套体制也存在很多问题,但与中国传统封建财政体制相比,其进步性显而易见。

### 3. 财政体制改革之缺失

南京国民政府实行四大系统构成的财政管理体制比较复杂,改制的目的是通过相互制约,防止舞弊并提高管理效能。但是,财政政策与财政体制经常脱轨,造成财政管理混乱,并未达到改制的目标,这套体制并未能充分发挥效力。例如,1928-1933年财政部长宋子文计划裁减军事费用、集中预算管理、严格财政约束,压缩开支,<sup>①</sup>但收效甚微,中央财政支出还是以军费和债务费开支为主体,以军费为最大项。1928-1932年政府财政开支款项中,常有70%以上是军费和债务费开支,其中军务费约占40%,债务费约占30%。<sup>②</sup>建设费所占比例最低时仅为1.3%,最高仅为3.8%,平均2.3%。<sup>③</sup>宋子文坚持严格财政约束,蒋介石因实际军费需求经常打

① (美)帕克斯.M.小科布尔著,蔡静仪译,2015,《上海资本家与国民政府(1927-1937)》,世界图书出版公司,第67页。

② 《二十一年及二十二年两年财政报告》,《四川经济月刊》1935年第3卷第6期。

③ (美)易劳逸,1992,《流产的革命——1927-1937年国民党统治下的中国》,中国青年出版社,第268页。

破财政约束,二人因财政问题多次产生分歧,矛盾很大,宋子文 1933 年被迫辞职,<sup>①</sup>当年军务费高达 48.5%。<sup>②</sup> 1934—1936 年财政部公布的军务费比重有所下降,但实情并非如此,而是部分军务费转移到其他支出项目隐藏起来:原属军务费的军事教育费移列教育文化费用,以一般教育文化费用面目出现;国防建设费移列入建设费用,以生产建设费用名目出现。<sup>③</sup> 实际效果不理想的原因是多方面的,最突出的是以下两种:

其一,国民政府中央部门机构重叠,派系政治盛行,<sup>④</sup>内部权力倾轧,严重制约了财政体制效能的发挥。遵照孙中山先生之遗教,1928 年 10 月通过的《国民政府组织法》规定,中央政府采用五院制结构,国民政府设主席 1 人,委员 12 人,设行政院、立法院、司法院、考试院和监察院,以免西方三权分立之弊端。组织法先后经历数十次调整,一个根本性问题始终未曾解决,即中央政府多层次的架床叠屋、职权交错重叠,委员会泛滥成灾,中央政制陷入系统繁杂、机构重叠、权责不明的制度陷阱,后来学者对此有共识。财政系统自不例外。涉及财政事务的机构亦不少,如 1931 年 11 月新设的全国财政委员会,负责制定预算,审核政府财政,公布政府开支,制止内战拨款,其职能与财政部、监察部与主计处明显重合;为了管理公债,中央又成立了公债基金保管委员会。财政部内派系斗争比较普遍,1931 年年底,孙科与蒋介石权力斗争,宋子文于该年 12 月随蒋介石一道辞职,还从财政部带走全部文件和档案。<sup>⑤</sup> 此举虽为难新政府,但对财政部损害不小。1933 年,孔祥熙接任财政部长,此后掌控财政部十多年,期间任用亲信,排斥异己,遭致其他派系势力反弹,1945 年 2 月高秉坊贪污案就充分反映了财政部内部及财政部与其他部门之间的派系权争。<sup>⑥</sup>

其二,国民政府权力顶层设计限制了财政体制的效能。财政管理体制为政府体制之一环,财政管理制度只是局部与微观设计,要服从于政府的整个制度设计。公共财政体制是现代民主政治制度的基础,但其必须有相应的政治制度保障,否则是无根之木。因此,美国建国之初,国会就严格控制“钱袋子”,以保证民主制度与公共财政体制的有效运转。同理,若需四权分立的联综体制充分发挥效能,必须有配套的政治民主制度保障。国民政府虽模仿资本主义发达国家,并结合实际情况创设了以分权和制衡为基础的民主财政体制,但并未建立政治民主制度予以保障。行政院是国民政府最高行政机关,行政院长最终听命于蒋介石,财政部长与其他部门负责人自然也听命于蒋介石,没有独立施政的可能。宋子文任财政部长期间,施政还能保持一定独立性,但据胡汉民说,宋私下里还是抱怨“当财政部长和做蒋介石的狗差不多。从

① (美)帕克斯·M.小科布尔著,蔡静仪译,2015,《上海资本家与国民政府(1927—1937)》,世界图书出版公司,第 85—101 页。

② 杨荫溥,1985,《中国财政史》,中国财政经济出版社,第 69 页。

③ 杨荫溥,1985,《中国财政史》,中国财政经济出版社,第 70 页。

④ 关于国民党派系政治的研究很多,如吴振汉,1992,《国民政府时期的地方派系意识》,台北文史哲出版社;金以林,2009,《国民党高层的派系政治:蒋介石最高领袖地位是如何确立的》,社会科学文献出版社。

⑤ 张嘉森,1952,《中国的第三种势力》,纽约书商协会,第 101 页,转引自(美)帕克斯·M.小科布尔著,蔡静仪译,2015,《上海资本家与国民政府(1927—1937)》,世界图书出版公司,第 75 页。

⑥ 案情牵涉之广,关系之复杂,前所未有,详情参见魏文享,2017,《贪污惩治、税政革新与派系权争——抗战胜利前后直接税署长高秉坊贪污案解析》,《史学月刊》第 7 期。

“今以后我要做人,不再做狗了。”<sup>①</sup>于是,宋子文辞职了,继任的孔祥熙任职达十多年。据杨天石分析,孔祥熙深受蒋介石之信任,除善于理财外,主要有以下两方面原因,首先是孔对蒋绝对忠诚,以蒋之主张为主张,决不和蒋争权;其次是孔丝毫不顾财务制度,蒋要钱就给钱,没有任何底线。<sup>②</sup>由此可见,没有配套的制度保障,尤其是对最高首脑权力的约束,再好的制度也不能发挥效能。因此,虽然财政管理体制较为民主,但政府权力顶层设计为个人专权体制,四权分立的联综财政体制注定效能有限。

#### 4. 结论

效仿欧美先进国家,南京国民政府建立了一套实行主计、审计、收支和出纳保管的联立综合、互相制约的财政管理体制,这套体制的先进性显而易见。鸦片战争以来,中国财政管理体制开始转型,历经晚清、南京临时政府与北洋政府,最终在南京国民政府时期建立了较为稳定与现代的财政管理体制。虽然它也存在很多问题,但与中国传统封建财政体制相比,其进步性非常显著。既有从地方到中央财政权力的集中,又贯彻分权和制衡原则,使各部之间权力相互牵制与制衡,避免某部门财权过大局面,保证财政决策的通畅、科学与民主性,是近代鸦片战争以来财政体制转型的结晶,是中国财政现代化的重要成就之一。

不过,由于国民政府本身的问题,机构重叠,派系政治盛行,内部权力倾轧,这套先进的财政管理体制并未能充分发挥效力,而且政府大权最后都集中于蒋介石,财政部长等各部部长均须听命于蒋,制度设计杜绝了部门首脑按专业精神相对独立施政的可能。因此,国民政府财政管理体制虽然制度先进,但并不能充分发挥效能。

<sup>①</sup> 艾萌,1965,《两朝国舅宋子文秘史》,香港环球内幕秘闻社,第19页。

<sup>②</sup> 杨天石,1992,《蒋孔关系探微——读孔祥熙致蒋介石书》,《民国档案》第4期。