

乙丑
重編

飲冰室文集

冊
天

新會 梁啟超

論直隸湖北安徽之地方公債

自前直督袁世凱奏辦直隸公債後。前鄂督陳夔龍因其成法。辦湖北公債。皖撫朱家寶又因之辦安徽公債。今直督陳夔龍又將辦第二次之直隸公債矣。此近年來諸顯宦唯一之財政政策也。是以國風報載筆者比而論之。

一 內債過去之歷史

吾國之內債。實至今未能成立也。而爲掩耳盜鈴之策。謬託於成立以自欺而欺人者。則自袁世凱之直隸公債始。初光緒二十年八月。中日戰役方酣。司農仰屋無計。

戶部乃請息借商款一千萬兩。月息七釐。償還期限八年。當時舉國人不知公債爲

何物。其無應者固不待問。卒用強迫手段。勒令鹽商報效三百萬兩。北京四大恆

北京

四大錢鋪其鋪名皆冠以恆字

合共報效二百萬兩。再益以官吏廉俸各報效三成。猶不足額。明年

復募之於各省。於是廣東以闡姓及其他賭餉等名義得五百萬兩。江蘇一百八十

四萬兩。山西一百三十萬兩。直隸一百萬兩。其他各省十萬兩。二三十萬兩不等。合計其數亦逾千萬兩。然無一不出於強迫。光緒二十三年。右中允黃思永再奏請借內債。於是昭信股票出。定總額爲一萬萬兩。據置十年。年息五釐。恭忠親王首認二萬兩。特旨獎勵以爲天下勸。而民卒無應者。內外官吏用盡手段以行勒索。經年餘而僅得四百萬。最多者江蘇百二十萬。次安徽五十萬。河南奉天各三十萬。山東二十五萬。湖北十萬。其餘不能悉記。除勒令官吏及富商報捐外。人民絕無應者。此事殆消滅於無形之中。其後用之以移獎官階。然後民趨之若鶩。然於公債之性質則背馳已遠矣。及光緒三十年。袁世凱創募直隸公債四百萬兩。其奏摺中極陳前此公債辦理之失宜。謂以利國便民之政。轉爲誤國病民之階。今當由公家嚴守信義。使民間利便通行。方足挽澆風而示大信於天下。且有挽回民心。恢張國力。皆在此舉之語。蓋毅然以矯積弊。開風氣。自任其意氣。有足壯者。此實後此各省地方債之模範也。今先述其條件。次乃評其得失。

二、直隸公債辦法及成績

直隸公債辦法大略如下。

一償額 直隸公債四百八十萬兩

自光緒三十一年二月初一日起至八月初一日止每隔月收銀一次凡四次
每次收百二十萬兩

一利息 第一年七釐以後每年遞增一釐最後之年增至一分二釐

一償還 自光緒三十一年起每年帶還本利六年還訖利息則自第一年之三十萬六千兩至第六年九萬六千兩合計爲百四十五萬六千兩

一償還財源 償還財源以下列各定款作保

一直隸藩庫提存官吏中飽每年三十萬兩 一直隸銀元局餘利每年四十

萬兩 一長蘆運司庫提存新增鹽利每年三十五萬兩 一永平府以下七

處鹽利銀每年十五萬兩 以上合計一百二十萬兩專儲備償此項公債本

息無論如何要政不許挪用

一其他條件摘要

一償票分爲兩種大票每張百兩小票每張十兩 一凡本省之田賦 關稅

釐金 鹽課 捐款皆得以滿期之債票交納 一債票任展轉買賣 一債票持換現銀不許加減剋扣 一許持債票至官錢局抵押現銀 一持債票五萬兩以上者准其每年十二月初一日赴官錢總局調查存付之作保款項或約各票主湊成五萬兩公舉一人亦可 一經手官吏如查有留難侵蝕等弊分別參革監禁仍將侵蝕之款加二倍照罰

此種條件之是非得失當於下方別論之。惟袁氏之初辦此債也。其意氣蓋不可一世。以爲以彼之威望。此區區者必可一呼而集也。乃結果反於其所期。奏准之後。袁氏親邀集天津豪富。勸其担任。而應者僅得十餘萬。卒乃復用強逼之法。硬分配於各州縣。令大縣認二萬四千兩。中縣一萬八千兩。小縣一萬二千兩。官吏借此名目。開婪索之一新徑。時甫經團匪之後。瘡痍未復。怨聲載道。至第二次收銀期屆。應募者猶不及一百萬兩。袁氏坐是爲言官所劾。計無復之。卒乃向日本正金銀行借三百萬兩。以塞責。猶有不足。則強上海招商局及電報總局承受之。此直隸公債辦理之實情也。袁氏於正金之三百萬。諱莫如深。其颺言於中央政府。則曰此四百八十

萬兩皆由直隸人民及各省行商所應募而不知其曖昧情形固歷歷在他國之方策也。直隸公債由正金銀行承受三百萬兩之事實詳見日本東亞同文會所輯支那經濟全書第一冊第八百九十葉至第八百九十三葉而後此郵傳部辦京漢贖路公債農工商部辦勸業富籤公債以及湖北安徽等省辦地方公債其奏摺皆極誦美此次直隸公債謂爲成效卓著可謂夢囈不知其爲於此等實情未有所聞耶抑明知之而姑爲此以相塗飾耶

三 湖北安徽公債辦法及成績

至宣統元年九月鄂督陳夔龍以湖北歷年籌辦新政息借華洋商款已三百萬償期已屆而費無所出善後局常年經費收支復不相償則奏准借公債二百四十萬兩宣統二年正月皖撫朱家寶以安徽年來因擔認海陸軍費及崇陵工程費以至籌備各種憲政歲出入不敷者百餘萬乃奏准借公債一百二十萬兩此湖北安徽兩種公債之所由來也

此兩省公債其條件悉依直隸公債如陋儒之墨守其師說故不必別舉惟舉其債額及償還年限償還財源如下

湖北公債

一債額 二百四十萬兩

自宣統元年十一月初一日起至二年四月初一日止每月收銀一次凡六次
每次收四十萬兩

一償還期及利息

宣統二年 第一年 償還本銀 四十萬兩 利息七釐 十六萬八千兩

宣統三年 第二年 同 同 利息八釐 十六萬兩

宣統四年 第三年 同 同 利息九釐 十四萬四千兩

宣統五年 第四年 同 同 利息一分 十二萬兩

宣統六年 第五年 同 同 利息一分一釐 八萬八千

兩

宣統七年 第六年 同 同 利息一分二釐 四萬八千

兩

合計

二百四十萬兩

七十二萬八千兩

一償還財源

一湖北藩庫雜款每年六萬兩 一湖北鹽庫練兵新餉每年十萬兩 一江漢關稅每年六萬兩 一新增稅契項每年八萬兩 一官錢局盈餘項下每年二十萬兩 一籤捐局盈餘項下每年三萬兩 以上共計每年五十三萬兩

安徽公債

一債額 一百二十萬兩

自宣統二年三月初一日至八月初一日每月收銀一次凡六次每次收二十萬兩

一償還期及利息

宣統三年 第一期 償還本銀 二十萬兩 利息七釐 八萬四千兩

宣統四年 第二期 同 利息八釐 八萬兩

宣統五年 第三期 同

同

利息九釐 七萬二千兩

宣統六年 第四期 同

同

利息一分 六萬兩

宣統七年 第五期 同

同

利息一分一釐 四萬四千

兩

宣統八年 第六期 同

同

利息一分二釐 二萬四千

兩

合計

百二十萬兩

三十六萬四千兩

一償還財源

一每年由藩庫撥十四萬兩

一每年由牙釐局出口米釐下撥十五萬兩

共二十九萬兩

蓋湖北安徽公債辦理章程。實不過將直隸章程照樣謄寫一通。所異者。惟直隸之四百八十萬兩。湖北減其半。安徽又減湖北之半而已。至其成績如何。則湖北今方募集滿期。安徽今始交第二期。詳細情形。未及周知。要之。其結果必更在直隸之下。

可斷言也。

四 公債條件評

此種公債條件實爲全世界各國所未前聞。吾無以名之。名之曰袁世凱式之公債而已。試舉其反於公債原則之諸點如下。

第一 此種爲定期定額償還公債。公債償還法之種類有三。此其一也。詳見論籌還國債會文中。而無據置年限。

此一奇也。據置年限者何？定募債後若干年乃行償還是也。其在永息公債政府

可隨時任意償還。故不立此限未嘗不可。若在有期公債及定期定額公債則未

有不設據置年限者。其據置多則十五年。乃至二十年。少則五六年。此各國通例

也。蓋凡國家之借債必其有臨時特別之需費。不便加稅不得已而出於此策也。

其所借之債若用諸生利事業。他如鐵路及其大工程。則以將來此事業所生之利爲償還

資而生利不能驟也。恆遲諸數年或十數年以後。故據置年限不可以已。若用諸

不生利事業。如戰費及擴充軍備費。則將來以增收之租稅爲償還。資租稅增收有二法。一

曰以新添稅目。或新加稅率而增收者。如向來無印花稅而今新辦之則爲添稅。曰

加稅二曰自然增收者如關稅釐金等不必加抽但以商務發達貨夫自然增收必當俟產業發達之後不能驟也而現時所以不加稅而出於募債者則必其民負擔已重加稅則妨害產業之發達必俟民力稍蘇乃能議及也故据置年限亦不可以已今此袁世凱式之公債上半年方行募集下半年已事償還他國据置年限將滿之時在彼已爲償還清訖之日然則借債之目的果何在豈非天下本無事庸人自擾之耶

第二 內債而指定財源以爲擔保此又一奇也現在歐美國債無所謂內外之分絕無有提供擔保者日本當日俄戰役時所借之外債以海關稅作擔保日人引爲深恥然其他之外債仍無有也內債則更無有也今袁世凱式之公債例須列出擔保款項雖有不得已之苦衷然在世界中固已寡二少雙也此更於次段別論之

第三 公債票可以爲完納租稅之用此又一大奇也公債票之性質與股份公司之股票同而與貨幣絕異凡完納租稅必以國家所定之法幣此天下之通義也

各國雖有以公債息票代納租稅之例而不聞有以公債代納租稅之例今袁世凱式之公債乃竟以之代貨幣之用其政策之是非得失姑勿具論要之爲萬國所無也

第四 公債之息率每年遞增此則奇中之最奇者也各國凡同一種類之公債其息率皆始終如一如是然後債票便於市場買賣而流通始無窒礙此向來之公例也最近則英意兩國借換公債創行息率遞減之法英國前此借換「康梭爾」公債原息三釐借換後五年內減爲二釐七毛五第六年以後減爲二釐半意大利當一九〇六年將全國公債八十萬萬「里拉」約當我三十萬萬兩悉行借換自一九〇

六年六月至十二月息率四釐一九〇七年正月至一九一一年十二月凡五年間減爲三釐七毛五以後則減爲三釐半此法既出各國之財政家莫不讚歎謂其能適於金融變遷之大勢且直接減輕國庫之負擔而卽間接減輕國民之負擔也今袁世凱式之公債乃適與之相反人遞減而我則遞增且年年而增之六年而倍於其舊不謂爲二十世紀之新發明不可得也

其他可議者如額面之太少也。非日本額面最少之公債爲二十五圓學者多議其派息期之太疏也。各國公債每年派息總償還之定期定額也。公債以永息者爲最善。有期者次之。定期定額償還者無伸償還之不用抽籤法也。惟此無之皆其缺點也。而其恢詭可詫猶不如前舉四項之甚要之合此種種條件乃成爲「袁世凱式公債」之特性爲我國將來永劫之財政史上添一談柄其尤可異者則效顰之徒乃日出而未有已也。

五 募債失敗之原因

袁世凱式之公債雖其條件種種詭異可笑。要之皆爲債權者之利也。夫借款與政府僅半年一年而受其償。此與各國之度支部證券無異也。其受償最遲者亦不過六年而息率至一分二釐。最有利之公司股份票。不是過也。而復有確實之擔保。且其票可以代貨幣之用。使在今日東西各國而有此等條件之公債出現。微論其數僅區區數百萬也。即欲募數十萬萬。吾信其朝發募而夕滿額矣。然以袁世凱當時之威望。一鼓作氣以圖此舉。加以威逼而所得僅乃三之一。卒不得不以此種極優之利權畀諸外人。湖北安徽之成績雖未深悉。然其失敗更甚於袁。蓋在意中矣。即

使幸而滿額。亦不過殺越人於貨之類耳。然則我國人民應募公債之風氣。終不可得開。而吾國內債。遂終古無成立之望乎。曰。是又不然。吾以爲欲公債之成立。其必不可缺之條件。有五。一曰。政府財政上之信用。孚於其民。二曰。公債行政。纖悉周備。三曰。廣開公債利用之途。四曰。有流通公債之機關。五曰。多數人民有應募之資力。五者缺一。則公債不可得而舉也。所謂財政上之信用者。謂財政之計畫得宜。財政之基礎穩固。歲出歲入。皆予民以共見。人民深信政府必無破產之患。而所借出之款。決不至本利無著。有資財者。與其冒險以營他業。毋寧貸與國家安坐而享其息。是故應者若驚。其信政府也。信之於平日。而非以一時募債之有擔保與否爲斷也。今袁世凱式之公債。亦知前此之失敗。由於無信用。故特列出償還財源。聲明不許挪用。且許債主以調查財源之權。其用心蓋良苦。而不知恃擔保以維繫信用。則其信用之所存者。亦僅矣。故財政學者謂。凡有擔保公債之國。卽爲其國財政無信用之表徵。蓋善參消息之言也。今直隸湖北安徽財政之竭蹶。天下共知。卽其奏請募債之摺。亦明言之。而將來之財政計畫。又未有絲毫使人民安心者也。督撫之隱衷。

人民早窺見矣。而僅恃此指定之數項的款。謂可以博信用。信用果如是之無價值乎。況其所謂的款者。又絕不可恃。卽如直隸湖北兩省所指定以銅元餘利爲大宗。而今者銅元價落更安。復所得餘利若幣制頒定造幣權集歸中央之後。則此款之無著更不待問矣。又況其所謂不許挪用者。原不過姑備一解。今日攤繳賠款。不敢不應也。明日催練三十六鎮兵。不敢不應也。又明日催認繳海軍費。不敢不應也。又明日籌辦某種某種憲政。不敢不應也。而其不可告人之款。不待追索而自然挪用者。更不可以數計。曰不許挪。其誰信之。彼亦知人之決不吾信也。乃曰若汝不信。試來調查。曾亦思人民安得有一人而持五萬兩之債票者。又誰有此閑情到處訪問約會。湊齊五萬兩而往調查者。卽曰有之。而官吏之所以籍其口者。豈患無術彼辦此公債者。明知其如是也。故不妨許以此權。人民亦明知其如是也。故毋寧不應募免交涉之爲得計。彼此皆相喻於隱微中矣。昔昭信票之初辦也。識者目笑存之。謂信而曰昭。則其本無信。可知彼袁世凱式之公債亦若是已耳。今直隸公債本息居然還至第五期。行將清訖。論者或以此爲信用不渝之顯據。吾以爲直隸公債亦幸。

而有正金銀行應募之三百萬耳。苟非爾者，則其成爲昭信股票也久矣。此非吾逆詐億不信之言。蓋政府愚弄吾民之慣技，實如是也。此第一條件不具也。所謂公債行政者，各國之發行公債，其募集登錄派息等，皆有種種機關。凡全國之銀行、全國之郵政局，皆效其用，務使債權者極其便利。其條目繁多，不及備舉。俟他日論公債政策時，更詳之。今僅恃一官錢局，而局中人於公債行政，無絲毫之學識經驗。又未嘗有公忠之心，以任此事。以債權者爲芻狗而已。此第二條件不具也。所謂公債利用之途者，何也？凡物皆有效用。然後價值乃生。此生計學上一大原則也。狐裘誠美，持以入熱帶羣島，則無人過問。宋板書誠精，持以入蠻文諸國，則一錢不售。何也？以其無用也。無用則無價值。無價值則不能爲生計。上交易流通之一物品。夫歐美日本諸國之公債，實生計界交易流通之一物品也。彼其生計社會，必須公債以爲用之處甚多。其種類他日更詳舉之。故其商民之視公債如布帛菽粟之不可一日離。苟政府一旦將所有公債而掃數清還之，則全社會之機關且立滯。故民之購買公債者，其目的非待政府之還。吾本也。姑收薄息而利用此物以爲商業上種種便利計耳。若不需用之時，則適市而售之。

不患無人承受。而現銀可以立得。彼國之所以以薄息而能募多數之債者。皆此之由。今吾民之購公債票者。則何有焉。微論政府無信用。或反喪吾本也。卽不慮此。而吾以現銀購此債票。不過以藏諸篋底。以待將來之收回。老本其週息。雖云自七釐以至一分二釐。較諸外國公債息率。優異數倍。而吾以此現銀在本國營業。或以貸諸可信之人。則何處不得此七釐。乃至一分二釐之息者。何必擔驚受恐。以與官場交涉也哉。其不願應募。固其所也。此第三條件不具也。所謂流通公債之機關者。凡人民持有公債票者。若忽然需現銀。則必須立刻可以轉賣。或可以抵押。然後爲事便利。而無所於闕。欲求轉賣之便。必賴有股份懋遷公司。欲求抵押之便。必賴有銀行。苟缺此兩種機關。則公債利用之途。決不能圓滿。而無憾也。今袁世凱式之公債。雖曰許持往官錢局商議抵押。然民之憚與官交涉久矣。此僅具文而已。若夫轉賣之機關。則全國更無一焉。然則民之購之者。非堅待至定期償還之時。老本決不能回復。誰則樂之。此第四條件不具也。所謂應募之能力者。蓋公債之爲物。實國民資本之結果也。人民一歲所入。除仰事俯畜所費外。而猶有贏餘。則貯蓄之以爲資本。