



国家清史编纂委员会·研究丛刊

外债 与 晚清政局

马金华 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



国家清史编纂委员会·研究丛刊

外债 与 晚清政局

金华 著



图书在版编目(CIP)数据

外债与晚清政局/马金华著. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 10

(国家清史编纂委员会·研究丛刊)

ISBN 978-7-5097-1950-3

I. ①外… II. ①马… III. ①外债-经济史-研究-中国-清后期 IV. ①F812.952

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 255871 号

国家清史编纂委员会·研究丛刊

外债与晚清政局

著 者 / 马金华

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 人文科学图书事业部 责任编辑 / 高世瑜 赵子光 王琛琦
(010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

责任校对 / 甄 飞

项目统筹 / 宋月华 范 迎

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 880mm × 1240mm 1/32 印 张 / 12.125

版 次 / 2011 年 10 月第 1 版 字 数 / 325 千字

印 次 / 2011 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-1950-3

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



国家清史编纂委员会出版委员会

(按姓氏笔画排序)

马大正 于 沛 朱诚如 成崇德 李文海
陈 桦 邹爱莲 孟 超 徐兆仁 戴 逸

《国家清史编纂委员会·研究丛刊》编委会

主 任

李文海

委 员

龚书铎 王思治 经君健 程 款
杨 珍 夏明方 陈 铮

总 序

李文海

《研究丛刊》是为完成清史编纂工程而出版的四种丛刊中的一种（其他三种是《文献丛刊》、《档案丛刊》和《编译丛刊》），其任务是及时编辑出版清史专题研究的最新学术成果。

修纂清史是新世纪一项规模宏大的文化工程。中央对新编的清史提出了明确的要求，那就是：“编纂的清史质量要高，必须是精品，要注重科学性和可读性。确保编纂出一部能够反映当代中国学术水平的高质量、高标准的清史巨著，使之成为经得起历史检验的传世之作。”（2003年1月28日李岚清在清史编纂工作座谈会上的讲话）这是一个极高的标准，要达到这个标准，需要有很多的条件，作艰苦的努力。其中最重要和最根本的一条，就是要始终不渝地把全部工作建筑在对清代历史的深入研究和不懈探索的基础之上。

专题性研究同综合性学术成果的关系，是任何一个学术工作者都十分清楚的。专题性研究是基础，综合性学术成果则是概括、提炼、深化和升华。一部优秀的综合性学术成果的产生，又为更加宽阔、更加深入的专题性研究提供契机，开辟道路。可以毫不夸张地说，如果没有上个世纪八十多年对清代历史的各个方面的专题研究，也不可能有今天提出清史编纂工程的成熟条件。《清史稿》的不如人意，除了其他种种原因之外，整个学术界缺乏对清史的前期

研究，显然也是一个重要的先天不足。现在，清史研究取得了长足的进步，清史学术园地硕果累累，这正是历史赐给我们的能够超越前人的重要保证。这里，还需要强调的是，要真正能够写出符合中央要求的“清史巨著”和“传世之作”，不但要正确吸收和充分反映已有的清史研究的学术成果，而且在修纂过程中，还要继续进行多方面和多角度的专题研究，使我们对清代历史的认识，不断扩展新的视野，做出新的概括，达到新的境界。

根据这样一些想法，我们希望《研究丛刊》的出版，能够起到这样的作用：一方面，为清史编纂工程不断提供新的研究成果、新的学术资源，使新编的清史真正站在学术前沿，具有较强的时代性特征；另一方面，在清史编纂工程不断前进的过程中，发现和提出新的研究课题，拓展和深化清史专题研究，发挥清史编纂工程对整个清史研究的带动作用 and 推动作用。另外，有些难以为新编的清史包含和容纳的重要研究成果，也可以通过《研究丛刊》单独发表。总之，我们希望《研究丛刊》成为清史编纂工程同史学界，扩大一点说同学术界、同社会联通和交流的一座学术桥梁，一个学术平台。

为了编好《研究丛刊》，我们将按照学术规律的要求，制定明确的工作规程。除此之外，我们仍然想强调几点，作为编委会和作者、读者共同努力的方向。

一是要尊重和提倡学术创新。创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力。对于学术说来，也是学术发展的本质要求。因为学术的发展，从根本上来说，无非是对未知的探求。如果学术一味因袭前人，墨守成规，亦步亦趋，人云亦云，因循守旧，固步自封，那学术就没有了生命力，没有了活力，也就失去了存在的资格和权利。客观世界是千变万化的，人们对客观世界的了解和认识应该不断地发展变化；人的社会实践是永无止境的，我们的理论创新也就没有止境。即使是像历史学这样的学科，也应该在

历史资料的发掘和掌握、历史现象的判断和分析、历史规律的认识和把握等方面，有所发现，有所发明，有所创造，有所前进，称得上是真正的、名副其实的学术工作。

当然，创新不是天马行空，随意臆测，不是无根据的空想瞎说。胡锦涛总书记在今年“七一”重要讲话中指出：“理论创新必须以坚持马克思主义基本原理为前提，否则就会迷失方向，就会走上歧途。”历史学的创新，当然应该坚持历史唯物主义的指导。同时，学术创新，一是必须符合客观实际，对于历史学来说，应该符合历史实际；二是应该正确地对待传统。对传统必须作辩证的、科学的分析，好的就坚持、就继承；坏的或者错的就否定、就摒弃，并用新的观点、新的结论取而代之，学术就在这种辩证对待的过程中得到发展，得到前进。

一是要坚持“在学术面前人人平等”的原则。《研究丛刊》对书稿的取舍，除了坚持“二为”方向即“为人民服务，为社会主义服务”方向的政治前提外，唯一的标准就是学术水平。除此之外，作者的职位高低、资历深浅、声望大小、辈分长幼以及与工作人员的关系亲疏、人情往来之类，一概都不应成为影响学术判断的因素。我们深知，此话说起来容易，做起来却有相当的难度。但我们必须这样做，才能体现学术的公平和公正，使已经受到某些污染的学术净土尽量保持自己的纯洁。所谓学术水平，当然不是抽象而不可捉摸的。我们希望，收入《研究丛刊》的著作，在选题上有较高的学术价值和现实意义，在内容上有原创性的独立见解，在方法上能做到观点和资料的统一，在文字上清新流畅，尽量体现中国风格和中国气派。这样的作品，我们是万分欢迎的。

还有一点，就是要坚持“双百”方针。“百花齐放、百家争鸣”的方针，是促进艺术发展和科学进步的方针，是促进我国的社会主义文化繁荣的方针”（毛泽东：《关于正确处理人民内部矛盾的问题》），这是一点不错的。就学术来说，没有不同学术观点之间的

相互切磋，相互讨论，相互争辩，学术就不能进步，更谈不上学术的繁荣。梁启超就曾说过：“学问非一派可尽。凡属学问，其性质皆为有益无害，万不可求思想统一，如二千年来所谓‘表彰某某，罢黜某某’者。学问不厌辩难。然一面申自己所学，一面仍尊人所学，庶不至入主出奴，蹈前代学风之弊。”（《清代学术概论》）在这里，梁启超不仅讲到了“学问不厌辩难”的道理，而且还讲了学术论辩应抱的态度。确实，在学术界，恐怕还不能说“双百”方针已经贯彻得很好了。过去，有政治上“左”的影响和干扰，但这个问题现在似乎已不是个问题，我们已经有了一个良好的学术大环境。

因此，有一个正确态度去对待学术争鸣，就显得尤其重要。如果在不同学术观点之间，能够怀着追求科学真理的目的，抱着相互尊重、相互学习的态度，采用平心静气、充分说理的方法，具有海纳百川、虚怀若谷的学者风度，那么，学术争论愈充分，学术气氛就愈活跃，学术研究就愈深入，学术队伍也就愈加团结。我们愿意为形成这样一种民主和谐、生动活泼的学术氛围尽自己的绵薄之力。

《研究丛刊》的成败，说到底，在于学术界乃至广大读者的关心和支持。我们热切地期待这一点，并且将用我们的工作来努力争取这一点。

2004年4月

序

外债是一种以国家信用为主体的特殊财政分配方式，同时也是金融国际化的一种表现。在世界历史发展的进程中，举债曾经是很多国家加速经济发展的一个重要杠杆；同时，它又曾是大国强国控制、压榨小国弱国的一种政治手段。这一“双面刃”的特征在中国近代历史上表现得相当突出，一方面，外债是与帝国主义列强对华政治控制和经济剥削密切联系在一起的；另一方面，它也在一定程度上缓解了晚清政府的财政窘境，并在客观上推进了中国经济的增长。惟其如此，对晚清外债的研究从 20 世纪以来即为学术界所关注。

晚清外债史研究在新中国成立前即已起步，20 世纪五六十年代，研究有了进一步扩展，但主要集中于揭露外债的经济侵略性质及投资的负面影响上；在研究领域方面，则着重于铁路外债。反之，研究中国近代经济史的欧美学者对晚清民初的外债往往持肯定态度，认为近代中国的经济现代化主要是由外国资本促成的。显然，两种极端观点都具有一定的片面性。“文化大革命”以后，国内史学界对外债问题有了新的认识，比较强调近代外债的“双面刃”特征；在资料上亦有了较为系统的搜集整理，研究成果在量与质的方面均有新的突破。近十几年来，更涌现出一批高水平的、具有开创性的优秀著作和论文。研究范围主要集中于战争外债、铁

路外债、外债与晚清财政以及总论晚清外债等诸方面，而对外债与晚清政局的研究尚属薄弱环节。

马金华同志近年来从事中国财政史的研究，特别专注于晚清外债研究，并以《外债与晚清政局》为题，试图结合国际国内政治的大背景对晚清外债进行深入探讨。她突破传统的外债史、政治史研究模式，着力揭示外债与晚清政局的互动关系，从而有利于更加深刻地认识和理解晚清政局。

马金华同志的这部书稿，不但对晚清外债史的研究具有填补空白的作用，而且对当今我国外债政策的制定及处理中央财政与地方财政的关系也有一定的参考价值，其学术意义和现实意义是不言而喻的。同时，书稿在资料的运用上也较为丰富，不但参阅了大量的中外论著，而且翻阅了大量的档案资料、外文资料、报刊资料，并检索了美国国会图书馆、英国皇家图书馆所藏有关此项研究的资料。书稿坚持以唯物史观为指导，同时采用了实证分析、定量分析等方法，并运用了政治学、财政学的相关理论，又广泛吸收最新研究成果。应该说这是一部具有较高学术水平和现实借鉴作用的学术论著。

当然，《外债与晚清政局》一书所论未必全部妥帖，有的地方还可以进一步深化。期待马金华同志在以后研究中锲而不舍、继续努力，以臻完善，在这一学术领域中进一步开拓创新。

杨东梁

2009年10月于世纪城时雨园

国家清史编纂委员会

研究丛刊

外债与晚清政局

目 录

导论·····	1
第一章 晚清外债概况 ·····	29
第一节 外债的定义、起源和债项·····	29
第二节 外债的起因、分类及概况·····	38
第三节 晚清外债的特点和性质·····	43
第二章 外债与晚清财权下移 ·····	55
第一节 举债镇压农民起义与地方势力的增长·····	55
第二节 西征举债与“权力交锋”·····	69
第三节 外债摊还与“光宣争权”·····	79
第四节 财政改革与财权转移·····	102
第三章 外债与晚清政治斗争 ·····	119
第一节 海防外债与塞防外债的较量·····	119

第二节	借债筑路之争·····	130
第三节	外债权限之争·····	149
第四章	外债与晚清改革风潮·····	160
第一节	外债与洋务运动·····	161
第二节	外债与清末新政·····	172
第三节	外债与金融改革·····	191
第四节	外债与宪政运动·····	207
第五节	外债与路政改革·····	215
第五章	外债与晚清国权沦丧·····	233
第一节	列强与外债举借自主权的丧失·····	234
第二节	赫德与清海关行政管理权的丧失·····	247
第三节	外债抵押和摊还与国家税权的丧失·····	254
第四节	实业外债弊大于利·····	264
第五节	外债偿还与国计民生·····	283
结语 ·····		307
附录一	总表一 甲午中日战争前清政府外债统计表·····	312
	总表二 甲午中日战争至辛亥革命时期清政府 外债统计表·····	316
附录二	主要参考资料·····	356
后记 ·····		375

国家清史编纂委员会

研究丛刊

外债与晚清政局

导 论

一 问题的提出

(一) 近现代世界外债发展的启示

外债是政府通过借款、发行债券等形式或由政府予以担保而形成的对外国政府、银行、企业等举借的债务。它属于财政范畴，是一种以国家信用为主体的特殊财政分配方式。同时作为国际资本流动的一种形式，它是随着世界经济发展而出现的金融国际化的一种表现。它一方面是国际贸易和国际战争的产物；另一方面又反过来为资本主义商业战争、殖民制度提供资本，成为资本主义原始积累强有力的手段和各国经济发展的强大杠杆。

世界近现代历史上，举债成为很多国家加速经济发展的重要杠杆。如荷兰通过吸收西班牙、葡萄牙的剩余资本而努力赶超这两个老牌殖民主义强国，成为 17 世纪的“海上马车夫”。18 世纪初，荷兰的商业资本和借贷资本大大推动了英国资本主义生产方式的确

立和工业革命的进程。强大后的英国又开始对外广泛贷款，以此达到控制全球的目的，19世纪和20世纪英国的贷款几乎遍及世界各个角落，外债犹如强心剂，帮助英国建立起了横跨世界五大洲的“日不落帝国”。美国曾是英国的殖民地，直到19世纪上半期，仍被称为“从英国接受商业信用和资本信用最多的国家”^①，但20世纪美国借助外债不但摆脱了英国的控制，而且一跃成为世界主要债权国。俄罗斯、日本也通过引入法国、英国、比利时的资金在短时期内快速挤进世界强国的行列。第二次世界大战后，许多新独立国家把举债作为发展民族经济的重要环节，并取得相当成绩。以上事实无不说明，合理有效地利用外债是后进国家或欠发达国家发展经济、实现现代化、赶超先进国家的重要条件和途径。

在近现代国际交往中，国家之间的借贷本是一种正常的经济现象。但随着全球分裂为宗主国和殖民地及附属国，帝国主义在全球进行疯狂扩张，外债作为资本输出的一种重要方式，在带动商品输出的同时，又成为帝国主义侵略、控制殖民地和半殖民地财政经济命脉的重要手段。很多国家借债不但没有起到促进本国经济发展的作用，反而陷入借新债还旧债和受控于债权国的困境。19世纪上半叶，希腊和西班牙由于借债利率高、折扣大，陷于英国的控制中，英国贷款使得希腊萎靡不振，使西班牙陷于瘫痪。19世纪末，希腊被迫默许由几个大国创办的国际金融委员会监督其财政金融活动。同样，埃及政府从1863年开始借款到1876年宣布违约偿款，一直未能摆脱外债的包围，最终使得本国财政陷入国际共管的境地。这些国家陷入债务恶性循环的原因在于帝国主义的侵略使得该国的政治经济地位日益衰微。可见，外债反映的不仅是一种借贷关系或信用行为，更不仅仅局限于简单的借钱或借贷关系，它与一国的政治休戚相关。它首先是一个政治问题，是大国政治

^① 《资本论》第3卷，人民出版社，1978，第556页。

的手段，而一国政治是决定外债是否存在、以什么方式存在的基本条件。

晚清外债属于世界近现代外债的一部分，是中国被卷入国际经济旋涡及沦为半殖民地后产生的，是帝国主义列强用大炮轰开中国大门之后，在拥有广泛特权的情况下对中国实施的一种政治侵略和经济榨取的手段。但它既没有使中国如英、美等国那样依靠外债实现经济起飞，也没有使中国如埃及、希腊等国一样因过分依赖外债而导致国际共管。晚清的外债正如晚清半殖民地半封建社会的性质一样，一方面客观上推进近代中国的经济增长，一方面又使中国愈来愈陷入帝国主义的政治控制，同时还充当了清末政治改革和政治斗争的工具，折射了晚清时期复杂的矛盾冲突和政局变动。

（二）清末政治改革与外债举借

外债作为晚清政府干预经济强有力的财政手段，不可否认对于晚清的政治改革起了重要的资金储备作用，最终却使清政府陷入万劫不复的债务深渊，外债转而成消解晚清政府统治的催化剂。就洋务运动而言，这种从生产力方面开始的“撞击式”改革从一开始就遭遇资金困难，新式企业的创办，“非有大宗巨款，不能开办；非有不竭之财，无力持久”^①。洋务派在财政十分困难的情况下，利用各种方式向西方在华洋行、银行举借大量外债。其中四大军工企业的创办都与外债结下不解之缘，借债筑路的大讨论为铁路建设开通了思想的闸门。洋务外债在对资本主义原始积累起到重要作用的同时，也在有形无形地吞噬和瓦解着僵化的政治体制。尽管洋务派根本意识不到“工业领域一受到刺激，其后果是

^① 中国近代史资料丛刊《洋务运动》（第一册），上海人民出版社，1961，第29页。

无穷无尽的”这一科学真谛，但经济运行的内在规律把清政府推进到“变亦变，不变亦变”的激流中。无论他们如何标榜“中体西用”，具有资本主义性质的洋务企业的存在和发展都必然会冲击封建政治的外壳，导致社会政治领域中各种社会力量的重新配置，在洋务事业中壮大的地方势力集团成为与中央分庭抗礼的强大力量。

甲午战争后，西方列强通过大规模的政治借款逐步控制了中国的财政。紧接着是庚子赔款转化为外债，中国陷入空前的财政危机。“国库一贫如洗”的财政状况和日渐衰微的中央权威迫使清政府从1901年开始推行政治、经济、军事等全方位的新政改革，但资金问题严重制约着新政的实施和进展。当清政府无力用经济杠杆支撑自己设计的改制门庭时，只好走向它的对立面，实行了更加对外开放和大量举借外债的政策，此时已不是清政府想不想借外债的问题了，而是形势逼迫其必须借的问题了。地方外债的再度勃兴，成为高度集权的专制财政体系趋于瓦解的一个标志。新政中由经济变革引发的集权改革，其目的就是将各省重新置于中央各部之下，改变中央、总督、巡抚三者之间的关系。但这已不可能从根本上改变由经济运作和经济利益分配所形成的地方自主的局面，不可能达到中央与地方的权力制约平衡，反而加强了地方与政府的离心离德，导致阶级矛盾和冲突不断升级。加之以民族资产阶级为主的新兴社会力量迅速壮大，清政府的政权体系内离析之情更加明显化。在旧政权危机四伏的情况下，清廷准备实行“预备立宪”，从体制和制度上调整改革以恢复权威，然而它向前推进的可能性已经微乎其微了，因为它不仅无法改变业已形成的权力下移问题，而且随着经济利益的多元化出现了政治权威的多元化，各种既得利益势力乘机而起成为参与政权的力量，固有的政治秩序已被突破。形势需要清政府进行政治改革来聚合调整各种政治资源，在现有的统治秩序中容纳新兴的政治势力，但皇族内阁的政治聚合