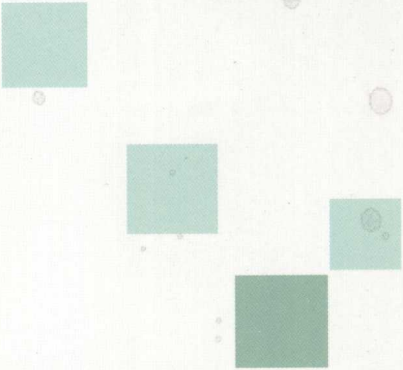




刘晓泉 著

近代中国内国公债发行研究

JINDAI ZHONGGUONEIGUOGONGZHAIFAXINGYANJIU

(1894—1926)

哈尔滨工程大学出版社

刘晓泉 著

近代中国内国公债发行研究

JINDAI ZHONGGUONEIGUOGONGZHAIFAXINGYANJIU

(1894—1926)

哈尔滨工程大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

近代中国内国公债发行研究: 1894~1926 / 刘晓泉著.
哈尔滨: 哈尔滨工程大学出版社, 2008. 4
ISBN 978-7-81133-285-8

I. 近… II. 刘… III. 内债—经济史—研究—中国—
1894~1926 IV. F812. 95

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 042836 号

出版发行	哈尔滨工程大学出版社
社 址	哈尔滨市南岗区东大直街 124 号
邮政编码	150001
发行电话	0451-82519328
传 真	0451-82519699
经 销	新华书店
印 刷	成都新千年印制有限公司
开 本	880×1230 毫米 1/32
印 张	10
字 数	250 千字
版 次	2008 年 4 月第 1 版
印 次	2008 年 4 月第 1 次印刷
定 价	25.00 元

<http://press.hrbeu.edu.cn>

E-mail: heupress@hrbeu.edu.cn

前 言

公债产生于古代奴隶社会,发展于封建社会末期。“随着文明时代的向前发展,甚至捐税也不够用了,国家就发行期票、借债,即发行公债”,现代公债因此产生。随着公债用途的增多、功能的多样化,公债逐渐呈现出强大的生命力。发展至今,各国公债发行规模越来越大,公债在各国经济发展中的作用也越来越大。我国的公债也产生于古代奴隶社会时期,但我国的现代公债却是在半封建、半殖民地社会产生和发展起来的,它与西方社会公债产生和发展的轨迹不尽相同。1894年息借商款为我国内国公债发行的开始。进入北洋政府时期,内国公债发行逐渐增多。1894—1926年是我国内国公债发行的最早时期,对这一时期的内国公债发行进行研究,具有重要的意义。

本书系对近代中国1894—1926年内国公债发行进行的专题研究。通过对1894—1926年中国中央政府内国公债发行详情进行系统、深入的介绍,梳理与分析,包括发行背景、缘由、经过、结果及还本付息的演变与实施,全面展现了在错综复杂的政治、经济、财政、军事背景下,这一时期内国公债发行的真实面貌。在此基础上,探寻近代中国内国公债发行的轨迹,重新得出这一时期内国公债发行的总额,揭示这一时期内国公债发行所产生的最重要影响。

同时,对于某些重要理论问题进行了必要的探索。

本书充分挖掘了《申报》、《银行周报》、《内国公债库券汇编》(一、二册)等以前研究中较少或没有充分利用的民国时期的报刊、杂志和文献史料。特别是从《申报》等报刊中寻找出大量有关公债发行的详细记载,使得本书能够更加全面、翔实地展示当时内国公债发行所出现的各种复杂情形。

自2000年进入湖南师范大学攻读硕士学位以来,我一直拜师于饶怀民先生,至今已整整八年。先生严谨的治学态度与高尚的人格魅力使我受益匪浅。师恩如山,无以回报,我将铭记终身!在本书的完成过程中,吸收、借鉴了大量的前人研究成果,并得到了诸多学者、朋友以及家人的帮助,在此,一并表示衷心的感谢!

由于本人学识水平有限,书中错误疏漏在所难免,敬请读者批评指正!

目 录

前 言	(1)
绪 论	(1)
第一章 中国内国公债发行的开端	(13)
第一节 中国早期内国公债探微	(14)
第二节 中国内国公债发行的开端:息借商款	(24)
第三节 甲午战败赔款与昭信股票发行	(35)
第二章 清末民初政权更迭中的内国公债发行	(51)
第一节 爱国公债发行与晚清政权覆亡	(51)
第二节 南京临时政府财政危机与中华民国军需公债	(59)
第三节 袁世凯统治初建与民国元年六厘公债发行	(72)
第三章 内国公债发行佳绩的出现	(82)
第一节 中国第一次成功发行的内国公债:民国三年内国公债	(82)
第二节 佳绩再现与外资入侵中国内国公债开始:民国四年内国公债	(107)
第三节 洪宪帝制前后的内国公债发行:从洪宪元年六厘内国公债到民国五年六厘内国公债	(117)

第四章	内国公债发行的泛滥	(127)
第一节	整理京钞及其失败:民国七年短期公债与民国七年六厘公债	(127)
第二节	反对声浪中的内国公债发行:从民国八年短期公债到民国八年公债	(143)
第三节	再度整理京钞:民国九年整理金融短期公债	(158)
第四节	1920 年华北灾害与民国九年赈灾公债	(164)
第五章	1921 年内国公债整理与 1922 年盐余内外短债整理	(172)
第一节	1921 年内国公债整理及整理内债基金之勉力维持	(172)
第二节	1922 年盐余内外短债整理:偿还内外短债八厘债券	(206)
第六章	内国公债发行萎缩及变相公债——“库券”发行	(232)
第一节	内国公债发行渐趋萎缩:民国十一年八厘短期公债	(232)
第二节	内国公债发行“息金”难寻:民国十四年八厘公债	(240)
第三节	变相公债——“库券”发行	(249)
结 语		(283)
主要参考文献		(308)

绪 论

公债作为国家信用的一种主要形式,是相对私债而言的,是指“中央政府和地方政府举借的各项债务”^①。它是随着国家的发展而出现的一种财政分配范畴,同时,它又属于金融范畴。从财政角度看,公债是国家取得财政收入的一种手段,同取得财政收入的其他手段如税收相比,公债具有自愿性、有偿性和灵活性等特点。从金融角度看,公债是国家信用的基本形式,是一种金融投资工具,同其他金融投资工具相比,公债具有安全性高、流动性强、收益稳定适中、享有免税待遇等特征。

一、公债在西方社会的产生和发展

公债产生于古代奴隶社会,而发展于封建社会末期和自由资本主义时期。根据有关文献记载,在奴隶制时代,西方国家就已产生公债。公元前4世纪,古希腊和古罗马就出现了国家向商人、高利贷者和寺院借债的情况^②。到了封建社会,举借公债的现象比奴隶社会多了一些。在欧洲,中古社会是以无数大大小小的封建主政权和城市共和国政权的形式存在的。当时政权辖区往往范围狭

① 《中国大百科全书·经济学1》,上海:中国大百科全书出版社1988,第212页。

② 《苏联大百科全书·国家公债》,人民出版社1954,转引自邓子基等:《公债经济学——公债历史、现状与理论分析》,北京:中国财政经济出版社1990,第4页。

小,领地内经济资源有限,经济水平低下,而战争和天灾人祸又接连不断。在这种情况下,封建主和城市国家的财政收入极为有限,财政支出较多,因而经常出现困难,尤其是发生战争时,封建主就不得不发行公债。所以,中古社会时期的欧洲比起古代社会的欧洲,封建主或政府举债是相对频繁的。但由于封建社会商品经济不发达,以高利贷形式进行的借贷活动也相对不发达;封建国家在社会经济生活中所发挥的作用也远不如现代国家,欧洲当时的“国家”规模远不能和现代意义上的国家相比,这就决定了封建社会的公债仍具有规模小和不经常性的特点。

现代意义的公债(制度)是在封建社会末期,随着资本主义生产关系的产生、发展而产生和发展的。马克思曾指出:“公共信用制度即国债制度,在中世纪的热那亚和威尼斯就已产生,到工场手工业时期流行于整个欧洲,殖民地制度以及它的海外贸易和商业战争是公共信用制度的温室。所以,它首先在荷兰确立起来。国债,即国家的让渡,不论是在专制国家、立宪国家还是共和国,总是给资本主义时代打上自己的烙印。”^①这段话深刻揭示了现代公债制度是以资本主义生产关系为产生和发展的经济条件的。12世纪末,在当时经济最为发达的意大利城市佛罗伦萨,政府曾向金融業者募集公债,其后,热那亚和威尼斯等城市相继仿效。在14、15世纪期间,意大利各城市几乎都发行了公债。15世纪末16世纪初,随着美洲新大陆的发现以及欧洲去往印度航路的开通,资本主义生产关系有了很大的发展,公债也就发展起来了。产生于地中海沿岸的现代公债,逐步扩展到欧洲其他地区。在德意志,政府依据“信贷的获得在新收入来源发展上起了一部分作用,这种新来源的重要性最后远远超过旧的收入来源。”^②到了17世纪,荷兰在海外贸易的商业战争中占据有利地位,迅速发展成为海上殖民强国。当时的荷兰,国内资本充斥,其一国的资本比欧洲其他所有国家的

① 《马克思恩格斯全集》第23卷,北京:人民出版社1972,第822页。

② 《欧洲经济史》(第一卷中世纪时期),北京:商务印书馆1988,第271~272页。

资本总和还要多,但荷兰的工业却远不如商业繁荣。在大量资本找不到理想投资对象的情况下,资本所有者便竞相把资金贷给本国政府和外国政府。与此同时,荷兰政府为了满足进一步向海外扩张的军费需要,遂大量发行公债。其他国家为进行战争,争夺国际市场,也相继在荷兰发行公债。所以,公债作为一种制度,首先在荷兰牢固地确立起来。此后,由于英国海上力量迅速扩大,取代了荷兰和西班牙的地位,公债的发展中心于是逐渐地从荷兰移向英国,并迅速流行于整个欧洲。在资本主义产生和发展时期,公债对于资本原始积累曾起到了重大的作用,促进了资本主义经济的产生和发展。正如马克思所指出的:“公债成了原始积累的最强有力的手段之一,它像挥动魔杖一样,使不生产的货币具有了生殖力,这样就使它转化为资本,而又用不着承担投资于工业,甚至投资于高利贷时所不可避免的劳苦和风险。国家债权人实际上并没有付出什么,因为他们贷出的金额变成了容易转让的公债券,这些公债券在他们手里所起的作用和同量现金完全一样。”^① 在18世纪到20世纪初,公债发展越来越快。1713年,世界各国公债总额为15亿美元,1793年增为25亿美元,80年间增长了67%;1848年世界各国公债总额为80亿美元,1901年增为318亿美元,50年间世界各国公债总额增长了300%。^②

二、现代公债存在的必要条件及其特点

现代公债(制度)能在西方社会产生和发展,有其存在的必备条件。公债之所以能成立,也就是国家信用或公共信用(Public Credit)之所以能形成,其根本依据是国家的主权与国民财富和资源。国家凭借其主权,能够获得必要的收入用于偿还债务,从而形

^① 马克思:《资本论》(第一卷),北京:人民出版社1957,第823页。

^② 邓子基:《比较财政学》,北京:中国财政经济出版社1987,第241页。

成了国家强有力的信用。国家主权与国民财富和资源能长期存在,国家信用也就有长久存在的基础。凡是在财政状况良好,国民经济稳定增长的时期,政府就为人民所信任,国家信用就增高;反之,国家信用将降低。国家为了显示其信用,增强债权人信心,就必须显示出有偿还债务、履行契约的诚意和实力。国家是否具有偿还债务的能力和意愿将直接影响到国家信用能否形成、现代公债能否成立。所以,国家具备应用的信用是现代公债存在的前提。另外,现代公债的存在还必须具备相应的社会经济条件:^①

1. 经济条件,即资本主义经济有较大的发展。具体表现在:(1)资本主义工商业组织必须相当发达,并存在大量的活动资本和闲置资本。这样社会才能为政府大量举债提供相当数量的资金来源。(2)通货信用稳定。这样物价才可以长期维持稳定,国民才乐于承购政府公债。(3)证券市场完备,金融机构发达。证券市场是买卖有价证券的交易场所,公债券属于有价证券的一种,持有者及投资者可以随时买卖。所以证券市场有利于资金周转,从而有利于公债的发行。金融机构发达,常常允许以公债券抵押和贴现,使得公债可以获得资金融通的便利,这也有利于政府公债的发行。

2. 政治和社会条件。具体表现为:(1)国家要有安定的政治局面。没有安定的政治局面和稳定的社会环境,工商业者和资本持有者,就失去了正常开展经济活动的条件,自然无力大量投资于公债。(2)国家要有进步的宪法和完善的行政组织。有较好的宪法,债权人的权益才能得到保证,有完善的行政组织,公债募集才能取信于民。

3. 财政条件。国家要有良好的财政制度以及偿债财源,公债才能较好地发行与偿还,公债发行才能起到积极的作用。

与早期公债或是最初形态的公债相比,现代公债具有自身的

^① 邓子基等:《公债经济学——公债历史、现状与理论分析》,北京:中国财政经济出版社1990,第275页。

特点①:

1. 现代公债是真正的政府负债、国家政权的负债,它与国家元首、君主或政府首脑个人无直接关系。此时的国家已不再是私人的所有物,无人可以称“朕即国家”了。以前的公债常会因为君主的更换而化为乌有,或者会由于其他原因而被无端取消,而此时的公债不再等同于君主所借债务,政府可以更换,元首可以下台,宪法可以更改,但公债仍要继续下去。

2. 现代公债发行数量大,动辄数百万、数千万,甚至数亿,而且利息低,期限长。而早期公债却数量小、利率高、期限短。

3. 现代公债用途明确。现代公债基本用于国家所需,因而公债可以通过向国民增税或发行新债来偿还,而不像封建君主借债,很多偿债来源没有着落。早期公债的用途也不公开,不受债权人监督。

4. 现代公债有了一定形式的凭证,不再是口头承诺。公债券有相对确定的格式,票面额有一定的区分,公债发行条款俱载于其上,债权人的利益相对多地得到法律保护。而早期公债却不具备正规的借贷手续。

5. 现代公债以经济手段发行,发行时以法律条文公布债券发行的各种条件。早期公债不通过发行方式也不通过法律条文公布举债事项。

6. 公债券可以买卖,可以流通,可以抵押、贴现,尤其是证券交易所成立以来,公债券的转手买卖十分方便,资金流动性增大。早期公债却难以流通,几乎不存在交易。

三、我国公债产生、发展脉络及本书选题的意义

我国的公债最早出现于东周末年周赧王时期,但在我国封建

① 邓子基等:《公债经济学——公债历史、现状与理论分析》,北京:中国财政经济出版社1990,第291页。

社会没能发展和壮大起来,直至西方列强侵入中国以后,我国才逐渐出现了现代公债。近代中国第一次现代意义的内国公债应属1894年清政府息借商款,此后,1898年清政府又发行了昭信股票。受几千年封建制度余孽的影响,息借商款和昭信股票的发行均掺杂了浓厚的封建捐输和报效色彩,最早的内国公债的发行使得人民怨声载道,内国公债发行这一新鲜事物刚刚开始,就遭遇了长达13年的停顿,直至1911年爱国公债的发行,才又重新出现在人们的视线中。北洋政府建立后,内国公债发行逐渐呈发展、扩大趋势,并由佳绩初现,走向泛滥发行,最终因债信尽失,北洋政府统治后期即1922年至1926年内国公债发行走向萎缩。国民政府统治时期,内国公债发行规模日趋庞大,在数量上达到了近代中国内国公债发行的最高峰。1949年,新中国建立后,曾发行过数次公债,但受诸多因素的影响,以后又曾出现了既无内债也无外债的时期。1981年以后,我国恢复了国债发行,时至今日,国债发行规模越来越大,国债的功能也日益多样化。

1894—1926年是我国内国公债发行的最早时期,它在我国内债史上占有重要的历史地位。关于近代中国1894—1926年内国公债史的研究,现已取得一定的成绩,但总体来说,还是显得较为薄弱,专门研究这一时期内国公债的专著仅有潘国旗《近代中国内国公债研究(1840—1926)》(经济科学出版社2007年版)。该著作主要侧重于宏观梳理晚清和北洋政府时期的内国公债情况,其内容包括以“债券”形式发行的内债、短期国库证券、银行短期借款等。笔者以为该著作关于近代中国1894—1926年内国公债发行详情的叙述、分析仍然过于简略。当前我国及世界范围内公债的最主要形式是发行国债券等,而近代中国历史上最能体现公债现代属性的也是以“公债券”形式发行的公债,这些公债对当时的社会影响也最大,故有对近代中国内国公债发行进行更为深入研究的必要。

当代世界经济发展的一个突出特点,就是各国国债发行规模越来越大,国债在各国经济发展中的作用也越来越大。就我国而

言,自1981年恢复国债发行以来,国债数量迅速增长,特别是1998年后,国债发行成为中央政府实施积极财政政策的主要手段。1981年,我国国债发行仅有48.66亿元,1998年就迅速增长为3228.77亿元,2005年已增长为6922.87亿元。国债的功能也由单纯的弥补财政赤字、筹集建设资金,发展为有效地调节宏观经济运行。在当代市场经济条件下,要想充分发挥国债的宏观调控功能,需要我们更合理地安排国债的发行规模,合理设计国债的品种结构、期限结构、利率结构和持有者结构,合理设计国债的发行方式和偿还方式,需要加强国债政策与财政政策和货币政策的协调与配合,需要加强对国债发行、流通、使用和偿还等过程的管理等等。社会发展有其历史延续性,我国有着几千年的历史传统和自己特殊的国情,与西方经典模式相比较,公债的产生和发展以及建设具有较多不同于其他国家的特殊之处。因此,对我国公债的产生和发展及其演变过程进行研究,对于我国当前的公债建设具有积极的意义。1894—1926年是我国内国公债发行的最早时期,在这一时期内国公债的发行、偿还、整理、交易和管理等内债运行的某些有效经验应该可以为我们提供重要的启示和借鉴作用,而其出现的种种弊端,也可为我们提供一部生动的反面教材。

四、公债相关概念的界定及本书讨论范围的确定

由于目前我国对于公债相关概念的称谓及其使用范围极不统一,为明确本书的讨论范围,在开篇之前必须对公债相关概念进行科学的界定。

1. 公债与国内公债、国外公债。公债是“中央和地方政府举借的各项债务”(用英文表示应为:Public debt),按照发行或举借的地域划分,公债可以分为国内公债和国外公债。政府在本国的借款和发行的债券为国内公债,发行或举借对象是本国的公司、企业、社会团体或组织以及个人,发行或举借以及偿还用本国货币结算

支付,一般不会影响国际收支。政府向其他国家或地区的政府、银行或国际金融组织的借款及在国外发行的债券等为国外公债,国外公债的发行和还本付息都要使用外汇。在近代中国公债史上,一般将国内公债称作“内国公债”,如1914年为发行公债开始设立“内国公债局”。

2. 公债与中央公债、地方公债。按照发行或举借的政府级别分类,公债可分为中央公债和地方公债。中央公债是由中央政府发行或举借的公债,地方公债是由地方政府发行或举借的公债。

3. 公债与国债。国债是国家依据信用原则,以还本付息为条件筹集财政资金的一种方式。国债一般专指中央公债,而公债却有中央公债和地方公债之分,所以,从这种意义上说,国债属于公债的一部分。在大多数西方国家,国家预算不包括地方预算,地方政府有权依据一定的法律独立发行或举借公债,在这些国家中,国债与公债、地方公债区别明显。在近代中国公债发行史上,特别是在晚清和北洋政府时期,就存在着中央公债和地方公债两种类型的公债。但在统一财政预算的国家中,地方政府没有举借公债的权力,公债只能由国家政权作为一个整体出面举借,在这样的国家中,公债只有中央公债,公债也就等同于国债。我国1994年颁布的《中华人民共和国预算法》规定,现阶段我国地方政府一律不得发行公债。这就意味着,当前我国的公债只有中央公债,其实就是国债,这也就是我国目前在多数情况下将公债称为国债的原因。

4. 公债与内债、外债。公债与内债、外债都属于债务的一种。公债是政府的公共债务,它包含国内公债和国外公债。内债既包含政府向国内举借的债务,也包含私人、单位、团体在国内举借的债务,有国内公债和国内私债之分。外债既包含政府在国外举借的债务,也包含私人、单位、团体在国外举借的债务,有国外公债和国外私债之分。所以,公债虽或属于内债、或属于外债,但严格地说,国内公债或国外公债不能简单地与内债或外债划等号。不过在实践中,对于国内外私债部分一般会具体称为公司债或企业债等等,所以,在没有特别指明的情况下,我们所说的内债和外债又

通常分别代表国内公债和国外公债,即将国内公债简称为内债,将国外公债简称为外债。

5. 公债与公债券、国库券、契约性借款。公债券、国库券及契约性借款都属于公债(Public debt)的具体表现形式。公债的举借方式大致可以分为两种:一种是“发行”的公债,即公债券或国库券,此种类型的公债,是在现代公债产生以后才出现的。从理论层面讲,公债券与国库券有较为严格的区别,这一点,在北洋政府时期就已经有明确规定。根据北洋政府 1913 年颁布的《发行国库证券规则》规定^①,发行国库证券须符合下列诸条:(1)岁计必要时,才可以发行国库证券;(2)发行额不得超过预算岁入额;(3)发行价格不得与票面价格相差;(4)利息周年计算,不得超过 7.5%;(5)偿还期限,不得超过一年度;(6)库券到期后与现金相同,可用于交纳各种租税;(7)库券可以抵充各银行发行纸币保证准备之用。而公债券的发行则没有这些条件的规定,特别是发行价格、周年利息、偿还期限等方面不受限制。另一种是“非发行”的公债,即契约性借款,又称合同债,即按照一定的程序和形式,由借贷双方共同协商,签订协议或合同,形成债权债务关系。公债产生的最初形态就属于契约性借款类型,在现代公债产生之后,这种类型的公债继续大量存在。以公债券形式“发行”的公债为最狭义上的公债,相当于英文中的 Bond;广义上的公债则除了公债券之外,还包括国库券、契约性借款,用英文表示应为:Public debt。

6. 公债与早期公债、现代公债。如前所述,公债产生于古代奴隶社会,而发展于封建社会末期和自由资本主义时期。因此,根据公债的不同发展阶段,可以分为早期公债和现代公债。现代意义的公债(制度)是在封建社会末期,随着资本主义生产关系的产生、发展而产生和发展的。关于现代公债存在的条件及其特征前面已有详细介绍,此处不再赘述。

在对上述有关概念进行界定之后,再将本书的讨论范围予以

^① 徐沧水:《中华民国公债法规》,上海:银行周报社 1922,第 55 页。

明确。第一,本书讨论的是近代中国 1894—1926 年的公共债务,对于 1894—1926 年间中国的国内外私债部分不予讨论。第二,本书讨论的是近代中国 1894—1926 年中央政府的公债,即 1894—1926 年中国的国债,对于 1894—1926 年中国的地方公债不作论述。第三,本书讨论的是近代中国 1894—1926 年的国内公债,对于 1894—1926 年中国的国外公债不作重点讨论。因在中国近代公债史上一般将国内公债称作“内国公债”,为还历史以本来面目,故本书取名《近代中国内国公债发行研究(1894—1926)》,书中相关内容也称“内国公债”。第四,因当前我国及世界范围内,公债的最主要形式是发行国债等,而中国历史上的内国公债也是以“公债券”等形式发行的公债才最能体现公债的现代属性,对当时的社会影响也最大,故本书重点讨论的是最狭义上的公债,即以“发行”的“公债券”为重点和主线,对于“国库券”仅在必要时论及,对“非发行”的契约性借款则不予以讨论。综上所述,本书所指的“内国公债”是中央政府发行的国内“公债券”或具有“公债券”性质的“国库券”。

五、本书的结构与框架

本书系对近代中国 1894—1926 年内国公债发行问题进行的专题研究。在重视宏观把握的同时,突出对每一项发行内国公债进行个案本体的研究;力求对近代中国 1894—1926 年中央政府所发行各项内国公债的详细情况进行系统、深入的介绍,梳理与分析,包括发行背景、缘由、经过、结果及还本付息的演变与实施;全面展现在错综复杂的政治、经济、财政、军事背景下,这一时期内国公债发行的真实面貌;通过对内国公债发行详情的梳理与分析,重新得出这一时期内国公债发行的总额,揭示这一时期内国公债发行所产生的最重要影响、复杂特性及其本质。这些正是本书的特点及创新之所在。

在资料运用上,本书充分挖掘《申报》、《银行周报》、《内国公债