

中国经济与社会变迁研究系列

吴景平 主编 朱荫贵 戴鞍钢 副主编

晚清外债史研究

马陵合 著



复旦大学出版社

吴景平 主编 朱荫贵 戴鞍钢 副主编

晚清外债史研究

马陵合 著

中国经济与社会变迁研究系列

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

晚清外债史研究 / 马陵合著. —上海: 复旦大学出版社, 2005. 9

ISBN 7-309-04698-6

I. 晚… II. 马… III. 外债—经济史—研究—中国—清后期 IV. F812.952

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 099705 号

晚清外债史研究

马陵合 著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 史立丽
总 编 辑 高若海
出 品 人 贺圣遂

印 刷 句容市排印厂
开 本 850×1168 1/32
印 张 12.25 插页 1
字 数 307 千
版 次 2005 年 9 月第一版第一次印刷

书 号 ISBN 7 - 309 - 04698 -6/K · 162
定 价 24.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

编 委 会

主 任

吴景平

副主任

朱荫贵 戴鞍钢

委 员

(以姓氏笔画为序)

冯筱才 朱荫贵 吴景平

张徐乐 赵兰亮 戴鞍钢

目 录

导 言 关于晚清外债特质的几点探讨	1
一、晚清外债源于对传统财政体制缺陷的弥补	3
二、晚清外债的症结在于担保形式	12
三、晚清外债的超经济特性	25
第一章 近代早期外债探析	39
一、地方外债的肇始	39
二、对外战争与地方外债	54
三、抵押方式与早期外债的特征	73
第二章 晚清赔款外债的借与还	85
一、三大洋款的担保与中国财政	85
二、庚子赔款债务化中的担保与摊还	124
三、清季的筹还国债	143
第三章 以路作抵铁路借款模式研究	155
一、李鸿章与借款筑路的开启	155
二、以路作抵借款模式的形成与运用	166
第四章 官商关系与清季铁路外债政策的变化	199
一、收回利权运动中的趋同	199

二、“修约”过程中的互动	210
三、官商妥协与借款筑路政策的偏向	233
第五章 走上歧途的清季外债(上)	248
一、均势外交与清季东北外债问题	248
二、从借款救国到铁路干线国有	275
第六章 走上歧途的清季外债(下)	295
一、被迫接受列强共同投资的银行团体制	295
二、屡禁不止的地方外债	329
三、武昌起义后的外债	359
参考文献	368
后 记	385

导言 关于晚清外债特质的 几点探讨

外债是随着世界经济发展而出现的金融国际化的一种表现,是指以附加利息偿还为条件的借贷行为^①。它是一种国际信贷,是指国际间所发生的一切借贷的总称,包括各种贷款、信贷担保、发行债券等。外债,又有广义狭义之分。狭义的仅指政府所借外债,广义的还包括民间所借外债。一般而言,近代外债债务主体主要包括两个部分:一是各级政府机构,二是具有重要影响并与政府存在密切关系的企业,如晚清屡向日本举债的汉冶萍公司以及官商督办性质的中国铁路总公司^②。

① 目前研究公债、国债、外债的现实经济学著作很少对近代的外债加以定义,只有在邓子基等人所著的《公债经济学》(中国财政经济出版社1990年版)中对其有过简单的定义:外债是指“政府向国外的政府、银行、企业和私人借入借款”(第263页)。史学界研究外债史时,一般将研究范围定义为各级政府向外借款,或称之对外的国债。如宓汝成先生的定义是:“近代中国外债,指的是近代中国政府向外国的政府和民间举借的债务和欠款。”(《近代中国外债》,孙健编:《中国经济史论文集》,中国人民大学出版社1987年版,第433页)吴景平先生也指出:“目前有关著述中提到的外债问题,通常是指近代中国中央政府所举借的、或者是经中央政府认可的由地方政府举借的外债。”(《关于近代外债史研究对象的若干思考》,《历史研究》1997年第4期)

② 由于近代铁路的产权并不明晰,且变动不居,近代铁路外债的债务人既有各级政府,又有名为官督商办实为官办的铁路总公司,同时又有具有私营性质的商办铁路公司。因而,对近代铁路外债的定义应宽泛一些,凡是以铁路建筑和经营为目的而对外形成的债务,均应归为铁路外债。同时应该强调的是,它并不具备公债的特征,即它原则上是通过自己的赢利来还本付息,与国家财政并没有形成直接的联系。

由于留存的资料不完整,整个晚清究竟借了多少笔外债和外债总额为多少尚无定论。本书虽对多笔外债进行了考订,但无意也无能力对外债作出精确的统计。最早对晚清外债进行逐项统计是徐义生的《中国近代外债史统计资料》,它不仅提供了每项外债各个要件的基本情况,而且详细说明了资料来源,为学者研究提供了极有价值的线索。但是,在债项统计上,受资料的限制,遗漏的较多。由于甲午前的外债资料过于分散,徐书仅列出了 39 项,总额为折合库平银 45 287 567 余两^①。但是 20 世纪 90 年代出版的《中国清代外债史资料》中的统计是 62 项,总额为 67 997 829 库平两^②,两者相差颇大。

尽管数据有待进一步确定,但无可否认的是,晚清外债在晚清经济史、晚清外交史研究中是一重要且不可或缺的内容。特别在甲午战争后,外债成为影响中国财政、经济、政治、外交诸多方面的一个焦点问题^③。晚清中国半殖民地化的加深通过越借越多的外债折射出来,同时,中国社会的近代化历程也借助了外债这种利用外资的形式得以推进。外债的双重历史地位越来越受到学术界的关注。但是,晚清外债所展现的中外之间在经济交往方面的不对等则是问题的主要方面。本书则结合晚清外债发展历程,以外债的要件为着眼点,以求进一步探究晚清外债的特质,从而予以更为准确的评价。

① 徐义生:《甲午中日战争前清政府的外债》,《经济研究》1956 年第 5 期。该文章后收入《中国近代外债史统计资料》,中华书局 1962 年版。

② 中国人民银行总行参事室:《中国清代外债史资料(1853—1911)》,中国金融出版社 1991 年版,第 136~140 页。

③ 《中国清代外债史资料(1853—1911)》分时段对晚清外债总额进行统计,笔者进行合算为 886 673 074 两,而许毅等主编《清代外债史论》(中国财政经济出版社 1996 年版)认为清代外债目前可以确认的有 208 笔,债务总额为 1 305 888 297 库平两(第 672 页)。两者相距也甚大。究其原因,在于是否将庚子赔款列为对外债务,笔者认为无论从形式还是从实质,庚子赔款都应视为一笔外债。无论用什么标准进行统计,甲午战争后,举债数量和次数是甲午战争前无法比拟的。据《中国清代外债史资料(1853—1911)》提供的统计资料,甲午后的举债总额是甲午前的 13 倍。

为表达作者对晚清外债问题一些新的思考,拟从三个角度对晚清外债的特质作一概括,并与个案研究相结合,为本书研究内容作一铺垫。

一、晚清外债源于对传统财政体制缺陷的弥补

鸦片战争前,全国财政机构在内为户部,在外为布政使司。各省的布政使司只是中央财政机构的分支,地方的各科常例开支,需经户部核准核销,项有定制,数有常额,中央拥有对地方财政的控制权和全国财力统一调配权。但自太平天国后,这种控制权被打破了。太平天国起义耗费了清政府大量库银,清廷不得不谕令地方就地筹饷拨解,“无论何款,赶紧设法筹备”^①。举借外债成为就地筹款的一种形式。因而,晚清外债始于太平天国时期地方督抚为应急而向外借款,地方外债是早期外债的主要形式。1853年,上海道台吴健彰向上海商借款13 000元银洋,是近代中国的第一笔外债。地方外债的出现,说明清政府已开始把举借外债作为保障财政支出的一种手段,形成了一种定势。但它又一直强调财政体制“自有定准”,没有把外债列入经常奏销的岁入项目,仅把外债视为一种调剂周转之款。出现这种情况的原因,不在于清政府财政出现严重短缺,而是传统财政在迅集巨款上的迟滞。地方外债在一定程度上成为一种应急性的筹款机制。

从现存资料来看,清政府在甲午战争前财政收支基本平衡,甚至稍有积余。据测算,1875—1894年平均每年有400余万两的盈余,“即其数不可尽信,仅以半数计算,平均每年亦可尚余二百余万两。可见,此期各年财政若就通年计算,皆微有余力”^②。但这种

^① 《清文宗实录》,中华书局1986年版,第876页。

^② 罗玉东:《光绪朝补救财政之方策》,《中国近代社会经济史研究集刊》第1卷第2期,1933年5月。

余力并不具有实际运用价值,因为在传统财政体制下,中央一切用款,例由地方筹措。遇有地方上之急事,除中央拨款外,更多的是依仗各地的协饷。但在太平天国后,“户部之权日重,疆臣之权日重”^①。各省收款由督抚把持,他们既不以实情上报户部,邻省又多方隐瞒,只是一味地四方诉苦,从而达到本省多留款,对外少上交、少协拨的目的。1867年广东巡抚郭嵩焘拒约协济陕甘,“其意亦知军情有缓急之殊,事势有顺逆之异,不妨多指数省,此赢彼绌。通盘筹算,以期稍资周转,非欲举数省锱铢收集之利尽数囊括,备一隅之需”^②。而左宗棠通过借外债120万两,迫使广东等省如期协饷,因为借款必须由海关出具印票,应协各省加盖关防,本息则由应协各省在应协甘饷项下拨还。广东先由粤海关代借24万两,半年内由省藩库按月将本息转拨海关。可见,地方举债或自借自还,或由各省从协饷中代还,这对于中央财政的正常运转并未形成根本性的冲击。

因而,晚清外债的出现与传统财政体制有着密切的关系,但是,外债的抵押与偿还对传统财政体制的影响却是有限的。外债的抵押确实使中国丧失相当多的财政主权,但这种权力却是传统体制内的权力,并没有带来财政体制更多的变革。即便是近代化成分较多的海关,也只是通过外债巩固和扩大了其在中国财政中的独占地位,而这种独占地位并不是源于外债的出现。至于外债的偿还,则主要通过传统的理财观念和运作体制来完成,如增加相关省关的协饷,通过让地方政府增大传统税收的征收力度来实行摊派。同时,中央政府对地方举债也并非放任自流。清政府允许地方政府举借外债以应急需,但也意识到外债是对国家独立性和中央财政的一种威胁。据统计,清政府在甲午战争前共8次拒绝

① 《曾文正公全集》第2册,第212页。

② 《郭嵩焘奏稿》,岳麓书社1983年版,第209页。

地方政府举借外债的申请,并多次诏谕地方不得滥借外债:“借用洋款事同挖肉补疮,尤恐将来挖无可挖,补无可补。嗣后各省无论应用何项,均不准持有四成洋税,动辄向洋人筹措,致令中外各事,诸多掣肘。即令事出万紧,各省议请借用,仍令各省设法归楚。”^①这实际上讲了两个原则:一是不得随意以关税为抵押滥借外债,二是必须自借自还。清政府虽默认地方外债是“将本省自有之财提前应用”^②。但大部分借款是以关税为抵押,不能不使中央政府具有连带的责任。1888年山东巡抚张曜向德华银行借40万两,借款合同第6款规定,如张有升迁,此项欠款即归新任山东巡抚承办;第7款规定,如张曜不能清偿,即将所欠数目奏请朝廷付还并给利息^③。这样,“督抚借款,无论中央政府与债权人有无交涉,安能不代负责任?其负担终必分赋于全国国民,此不可避之数也”^④。所以,清政府对地方外债的规模和次数都力图加以限制。

同时,清政府运用其财政控制手段,转嫁财政负担,削弱地方的财政实力。如对地方所借外债要求分沾其余利。1884年,刘铭传、左宗棠向汇丰银行借款400万两作为造船经费。1885年,清政府却强夺余款,“目前所需造船经费,则由闽省前存洋款内拨用。余剩洋款,著杨昌浚解神机营存储”^⑤。1884年云南、广西等省要求中央拨款加强防务,未能获准,张之洞则主动为他们向汇丰银行借100万两。他曾上奏明确地约定此借款应该由户部酌核分派各省关归还。但在此后四年的偿还过程中,中央及其他各省均未出分文,116万两本息均由广东承担^⑥。

① 《中国清代外债史资料(1853—1911)》,第79页。

② 《张文襄公全集》卷24,第8页。

③ 梁启超:《中国国债史》,《饮冰室合集》,中华书局1932年版,第30页。

④ 梁启超:《外债平议》,《饮冰室文集》,第87页。

⑤ 《德宗实录》卷27,第40页。

⑥ 《中国清代外债史资料(1853—1911)》,第79页。

但是,这种借款模式也加剧了中央与地方的财政矛盾。太平天国时期及其以后一段时间,地方对中央离心力加强,财政上的分离则是一个重要方面。外债在地方官员看来,是巩固地方财政独立的一个重要支柱,同时也是勾结外国势力、寻求外国支持的一个重要砝码。吴煦把借外债喻为,“明知毒药,非可涓滴入口,然有病则强受之,或可借此回生”^①。地方外债主要源于协饷不济和在特殊情况下的“自筹自用”,而这些在传统财政中是由中央统筹协拨来解决,各省将协饷转化为外债,或自筹经费,虽没有从根本上改变财政运转体制,但从长远的角度上讲,则体现了中央政府控制力的下降。协饷本应由中央加以分配调拨,但是,地方大员通过外债提前支用一部分协饷后,该部分用于偿还外债的协饷拨向海关,改变了资金流向。这个过程中央只能做出计划,却无力监督它的执行。事实上,西征借款至1888年已全部如数由协拨省关归还各省关,无丝毫蒂欠。而同样是协饷,因是省与省之间的关系,尽管中央数次严旨苛责,甚至以撤职相威胁,但拖欠的仍然在拖欠。这说明中央调度财政的能力已不及海关。西征借款的国债性质只是使中央负有间接偿还责任,但却无助于维持协饷制度。相反,因为受协省份运用外债的国债迫使协拨省份从协饷中如期偿还本息,使中央在协饷资金运转中被逐渐架空,地方也从协饷转化为外债的过程中增强了自己的财政独立性。针对左宗棠的西征借款,清政府就曾无奈地表示,“我国财力源流本有定准,经此次筹措后,亦无从再提挪,致成不了了之局”^②。地方在经理外债的过程中,实际上部分地行使了中央的财政职能,开始形成自己的财政体系。中法战争

^① 吴煦:《又稟保官保》,《太平天国史料丛编简辑》第6册,中华书局1963年版,第152页。

^② 《户部会议奏稿》卷2,第17页。

前,户部对于南方为边防举债,只能表示,如欲借债应“拟请准如所奏办理,其所借之款……仍随时报部以备查核”^①。这无疑给了地方督抚一定的财政自主权,所要求的只是形式上的汇报而已,如何使用外债及如何偿还,则不在户部管辖范围之内。所以,清政府面对接踵而来的危机,不可能收回因太平天国运动而下放的财权,中央财权反而日益旁落。

在寻求外债偿还财源上,在甲午战争前即出现了中央与地方争夺的局面。1884—1885年间,神机营分别向怡和洋行借款6万英镑和150万英镑。第一次借款6万英镑均由江汉关代还。第二次150万英镑则由江海关、江汉关、津海关、东海关四关归还。在确定偿还计划的过程中,户部即对地方外债由海关归还会影响中央举债表示了担忧:“近今办防各省,又屡经息借洋款,计已有一千数百万两之多,将来皆须海关归还,深恐各关洋税一旦入不敷出,易启纠缠,则息借洋款利害相等,不得不通盘预为筹计。”为保证神机营借款如期偿还,它要求将本利总数“全数派定各海关归还,致令定数预占实款”^②,1891年后又增加浙海关、镇江关、芜湖关、九江关四关。

表1 1886—1896年各海关偿还神机营借款情况表

单位:库平两

海 关	江海关	镇江关	芜湖关	九江关	浙海关	东海关	津海关	江汉关
历年总计	2 591 000	560 000	172 136	500 000	990 889	690 699	263 290	1 557 935

资料来源:汤象龙:《中国近代海关税收和分配统计》,中华书局1992年版,第212页。

在一定意义上讲,地方外债由其他地区代为偿还是协饷的一种转化形式,而中央举债由地方代为偿还时,则是摊还,它应属于

① 《中国清代外债史资料(1853—1911)》,第50页。

② 同上书,第99页。

中央财政系统。摊还成为利用传统财政体制中地方完全依照中央政府的指令,而非根据确定的份额向中央解款的运作特点,来完成外债的偿还。晚清中央政府出面举债最早出现在中日甲午战争期间,如汇丰银款和汇丰金款。两次借款虽均以关税作保,但偿还均是由中央摊给各省,情况如表 2。

表 2 各地摊还汇丰金款与汇丰银款情况表 单位:库平两

名 称	偿 还 财 源
汇丰银款	广东:635 000,四川:440 000,浙江:200 000,云南:67 000, 合计:1 342 000
汇丰金款	浙江:365 000,福建:35 000,广东:1 600 000,安徽:70 000,广西: 213 000,其他:300 000,合计:2 623 000

资料来源:大山嘉藏:《支那国债与列强》,东京文影堂书店大正元年版,第 14、16 页。

1895 年的俄法洋款和 1896 年英德洋款均由关税担保,但偿还还是由各省关分摊归还。这是晚清地方政府为中央背负巨大财政负担的开始。早在俄法洋款签订之前,户部即提出单靠关税不足以偿还借款,提出“非各省关与臣部分任其难不可”。1896 年,英德借款成立后,清政府一年突增 1 200 万两债务负担,最后确定中央通过加放俸饷、盐斤加价和广东闹姓捐输凑得 200 万两,派令各海关分认 500 万两,各省库分认 500 万两^①。然而,从形式上而言这与西征借款的摊还并无本质区别,只是其涉及面更广,几乎包罗所有省份。在摊还的原则上,富裕省份摊还的比重大,而且关税在其中的比重也大。表 3 与表 4 则可反映各地关税在各地分摊额中的比重。

^① “户部折——拟摊各省筹还俄法、英德洋款,并筹备要需,援案核扣京外俸廉”,光绪二十二年(1896 年)五月,续刊《中日战争》第 3 册,第 698 页。

表 3 俄法洋款各省摊还与关税摊还比较表 单位:库平两

省别	分摊总额	关 税 部 分	关税所占比例
直隶	365 000	山海关税 25 000 津海关税 150 000 合 175 000	48%
奉天	12 500	大连关税 12 500	100%
山东	197 500	东海关税 37 500	19%
河南	205 000	0	0%
江苏	1 007 500	镇江关税 115 000 江海关税 500 000 合 615 000	61%
安徽	335 000	芜湖关税 185 000	55%
江西	350 000	九江关税 225 000	64%
湖南	125 000	0	0%
湖北	620 000	江汉关税 200 000	53%
福建	375 000	闽海关税 200 000	36%
浙江	560 000	浙海关税 200 000 瓯海关税 50 000 合 250 000	45%
广东	1 090 000	粤海关税 450 000	41%
广西	87 500	0	0%
山西	180 000	0	0%
陕西	125 000	0	0%
四川	450 000	重庆关税 50 000	11%
云南	50 000	蒙自关税 50 000	100%

资料来源:《中国清代外债史资料(1853—1911)》,第 194 页。

表 4 英德借款各省摊还与关税偿还比较表 单位:库平两

省别	摊还总额	关 税 偿 还 额	关税比例
直隶	515 000	山海关税 37 500 津海关税 225 000 合 262 500	51%
奉天	18 750	大连关税 18 750	100%
山东	285 000	东海关税 62 500	21%
河南	267 500	0	0%
江苏	1 458 750	镇江关税 160 000 江海关税 750 000 合 910 000	62%
安徽	502 500	芜湖关税 290 000	58%
江西	500 000	九江关税 325 000	65%

(续表)

省别	摊还总额	关 税 偿 还 额	关税比例
湖南	175 000	0	0%
湖北	835 000	江汉关税 300 000	26%
浙江	685 000	浙海关 300 000	44%
福建	525 000	闽海关关税 300 000	57%
广东	1 465 000	粤海关关税 650 000	44%
广西	10 000	0	0%
山西	242 500	0	0%
陕西	150 000	0	0%
四川	650 000	重庆关税 100 000	15%

资料来源:《中国清代外债史资料(1853—1911)》,第205页。

1898年的续借英德借款在担保方式上与前两次有所不同,规定:“应以中国通商各关之洋税并后开之各项厘金,尽先为抵偿还。”各地抵偿厘金包括苏州货厘约80万两,松沪货厘约120万两,九江货厘约20万两,浙东货厘约100万两,宜昌货厘(并加价户坨)约100万两,鄂岸盐厘约50万两,皖岸盐厘约30万两,共500万两^①。这500万两虽由税司代征抵还,但并不等于完全由这七处负责偿还,而是由中央政府采用“拨补”的形式进行补偿。“拨补”主要有三种形式:一是调拨其他地区的税收,这种“拨补”需中央每年进行计划,一般变动不大。如苏州货厘80万两的拨补情况在1907—1908年是这样的:调拨其他地区税收包括浙西丝蚕捐及本省牙帖捐丝蚕捐123 000两,江苏、江宁丁漕折钱平余银共140 000两,安徽减平银10 000两,安徽契杂税20 000两。二是减免本地京饷和协饷,包括减应协甘饷60 000两、应协淮饷100 000

^① 中国银行总管理处经济研究室编:《中国外债汇编》,1935年版,附录第116页。

两、应协贵州协饷 6 000 两,应协部款中减少 20 000 两。三是本地的税收,包括苏州新关百货厘 50 000 两,金陵厘捐 60 000 两,江苏漕项 60 000 两^①。这样的财政调拨与先各省关摊还并无本质的区别,只是这种做法使债权人获得本息稳妥而方便,同时,因复杂的调拨加重了财政的混乱。

表 5 续英德借款各省分摊与关税偿还额比较表 单位:库平两

省别	分摊额	关 税 偿 还 额	关税所占比重(%)
直隶	100 000	0	0%
江苏	2 132 500	江海关洋药税厘 149 000	7%
湖北	840 000	江汉关税 100 000,江汉关出口土货增收银 235 000	39.8%
江西	164 000	九江关税 44 000、14 000	35.3%
福建	60 000	闽海关协甘饷减拨 10 000	16.6%
浙江	823 000	杭宁两关洋药税厘 200 000,甌海关洋药税厘 20 000,合计 220 000	26.7%
广东	160 000	0	0%
广西	120 000	梧州关税 100 000	83.3%
陕西	20 000	0	0%
四川	70 000	重庆关税 10 000	14.2%
贵州	60 000	0	0%
新疆	60 000	0	0%

说明:关于续英德借款的偿付问题,《近代中国海关与中国财政》一书称:“英德续借款”因与关税一起作保之七处厘金收入已足供每年偿付本利之用,故该项借款无以关税摊还者。”(第 215 页)此说不甚准确。按合同第六款规定:“此一千六百磅之借款除以前抵税所借款还之款仍应先为偿还外,全应以中国通商各关之洋税并后开之各项厘金尽先为抵偿还(即七处厘金每年 500 万两)。”此次借款实行的每年均还办法,即每年还本付息量是一致的,总 835 232 磅,按时价折合成库平银至少也要达到 600 万两,仅依靠七处厘金是无法完成的。据日人所著《支那国债与列强》所载,在英德续借款偿还财源中各地关税(包括鸦片厘金税)有 3 687 500 两(第 30 页)。

资料来源:《中国清代外债史资料(1853—1911)》,第 220~221 页。

^① 《度支部奏拨借洋款作抵厘金循例拨补折》,《东方杂志》第 5 年第 5 期,1908 年 6 月 23 日。