

国民政府

1927 ~ 1949 年的

国内公债研究



潘国琪 著



经济科学出版社

国民政府 1927~1949 年 的国内公债研究

潘国琪 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国民政府 1927~1949 年的国内公债研究/潘国琪著 .
—北京:经济科学出版社,2003.1
ISBN 7-5058-3360-X

I. 国… II. 潘… III. 国民政府—公债—研究
—1927~1947 IV. F812.96

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 001945 号

本书出版由浙江省社科基金和
杭州师范学院学术著作出版基
金资助

序

国内公债，是近代中国财政经济史上的重要问题。对此问题的研究，一直未引起学术界应有的重视。即使有的学人关注，由于内债史料尚未有系统的整理与出版，能给人们阅读的只是 20 世纪 30 年代出版的几部书，即：贾士毅的《国债与金融》（商务印书馆，1930 年版）、《民国财政史》（商务印书馆，1934 年版），千家驹的《中国的内债》（北平社会调查所，1933 年版），王宗培的《中国之内国公债》（长城书局，1933 年版）。新中国成立后出版的千家驹的《旧中国公债史料》（中国财政经济出版社，1955 年版），则成为 20 世纪 50～80 年代编写近代中国经济史、近代中国财政史或撰文所引用的主要史料，其学术水准也是可想而知的。21 世纪初，还有学人撰文说：“迄今为止尚未见有以近代中国内债问题为研究对象的教材和专著问世”（吴景平：《近代中国内债研究对象刍议——以国民政府 1927 年至 1937 年为例》，载《中国社会科学》2001 年第 5 期）。

20 世纪 70 年代起，我集中主要精力从事近代中国经济史的教学与研究，开始参加革命根据地财政经济史的调查与研究，并参与编写了《中央革命根据地财政经济史长编》（人民出版社，1982 年版），而后又参与了许毅教授主持的近代中国外债、外债史料的整理和外债问题的研究，并一起撰写了《清代外债史论》（中国财政经济出版社，1996 年版）和《北洋外债与封建复辟》（经济科学出版社，2000 年 12 月版）两部专著。在进行外债问题研究时也较多地接触了一些内债史料，并指导我的研究生王国

华进行内债史料的搜集整理与研究，一起撰写了《南京国民政府 1927~1931 年之内债》（载《中国社会经济史研究》，1991 年第 4 期）与《南京国民政府 1933~1937 年之内债》（载《中国社会经济史研究》，1993 年第 2 期）。国华考入财政部财政科学研究所攻读博士学位时，在许毅教授指导下，研究方向为近代中国外债问题。而此时，潘国琪考入杭州大学，成了我的博士生，研究方向确定为近代中国内债研究。

国琪勤奋好学，善于思考，待人热情而真挚。他专注于学术，步入研究中国近代内债史领域，潜心研究，争结硕果，先后刊发了《略论北洋时期的国内公债》（载《浙江社会科学》，2000 年第 4 期）、《晚清政府的三次国内公债》（载《经济研究参考》，2001 年第 64 期）、《国民政府 1932 年公债整理案述评》（载《福建论坛》，2001 年第 4 期）等文。经过辛勤劳动，他写出了《国民政府 1927~1949 年的国内公债研究》的博士论文，得到了历史学界、经济学界、财政学界十几位专家的赞许。复旦大学吴景平教授认为该文“对 1927~1949 年国民政府国内公债的梳理，确为迄今为止所见相关成果中最系统和全面的”，并说：“对国民政府时期的国内公债进行了系统的研究，对于拓宽中国近现代史尤其是近代经济史的研究领域，深入研究层次，有着很大的学术价值。作者对数十年来中国内债史的学术研究状况有较好的把握，充分吸收了和借鉴了前辈学者及当代学人的相关成果，其领域涵盖了政治史、经济史、财政史、金融史、内外债史；能恰当地综合使用实证分析、计量分析和比较研究的方法；对业已刊布的基本史料进行了认真研究，尤其对多项公债的发行募集经过和数额等问题的梳理，狠下了工夫，对以往公认的权威性公债史料文献做了重要的补充订正；对国民政府的公债政策、各阶段公债发行的作用和失败原因等问题，也做出了较为客观的、公允的评价。这是一篇优秀的历史学博士学位论文。”答辩后，国琪又下

了一番功夫，改成现在这个样子，付梓出版。我为他学术上的进步感到欣喜。吴景平教授已对他的著作做了详尽的介绍和很高的评价，我似乎没有必要再做重复的介绍了。在此，我衷心地祝贺本书的出版。

借“序”发挥，就内债问题研究再讲点想法。总的讲是一句话，即要重视和加强对近代中国内债史的研究。其理由有三：

一是就问题本身的重要性而言，公债可以分为国内公债和国外公债。国内公债是政府在本国向公司、企业、社会团体或组织或个人的借款和发行的债券，是一种特殊的财政收入形式、筹款手段。通过发行内债、筹集资金以弥补财政赤字，它成为各国政府干预经济生活的重要工具，也是国民收入再分配和宏观经济调控的工具。它本身的运作，将对国家的社会秩序和人民的经济生活产生难以估量的影响。近代中国的国内公债，基本地说是属于资本主义公债的类型，但它同完全意义上的资本主义国内公债有差异，更同社会主义类型的国内公债有区别，它是半殖民地半封建社会的产物。近代中国内债的政策、实施、作用、影响值得研究。公债政策问题、债信问题、适度规模问题、公债的流通市场问题等等，都需要认真探讨，总结历史经验，从而得到启迪。

二是对近代中国内债史料，需要进行整理。就目前的状况讲，内债史料整理远远落后于外债史料的整理。外债史料，从20世纪80年代初，由财政部财科所牵头，组织了外债史料整理小组，先后整理出版近2000万字的史料，如《清代外债史料》（上、中、下）、《民国外债档案史料》（1~14册）、《上海市外商外债档案史料汇编》（1~12册）、《中国外债档案史料汇编》（1~3册）以及其他一些史料。而国内公债史料，较为系统可供查考的就只有千家驹主编的《旧中国公债史料（1894~1949年）》这一种。国琪在研究中，由于没有现成的系统的资料可用，只得在图书馆、档案馆里坐冷板凳，下笨工夫搜寻。此项研究应

像整理外债史资料一样，组织专门力量，进行搜集整理。要完成此任务，单凭一个学者，花其毕生精力也是难以完成的。

三是近代中国内债的研究状况太冷。在当前市场经济的条件下，学术的功利性趋势愈演愈烈。学术质量被简单化为以立项项目的行政级别、发表刊物的级别或授奖单位的行政级别来衡量，什么国家级、省部级等等。一些很平庸的人由于制造出了足够数量和级别的成果，可获得各种荣誉和奖励。按照学术规律和自己的信念，做长期的、个性化的研究的人越来越少。国琪可称为越来越少中的一个。而他所撰写的《国民政府 1927~1949 年的国内公债研究》，不过是其学术著作之嚆矢。晚清政府时期、北洋政府时期的国内公债亦需进行系统的梳理，亦应放到当时政治、经济、财政的大背景下进行考察，寻求其带规律性的问题。即使就国民政府的国内公债而言，史料尚待进一步的发掘，中国台湾地区所藏档案以及国外的资料均需搜集。对内债发行与相关时期的证券市场、内债与财政、内债与金融以及内债的二重性均需进一步的研究与思考。更望有自甘清贫、献身学术的学者加入到近代中国公债研究的行列。“淡泊以明志，宁静而致远”，期与同仁共勉之！

金普森

2002 年 11 月于杭州市大营盘寓所

内容提要

本书在马克思主义唯物史观的指导下，遵循历史与逻辑相统一的原则，运用实证分析法、计量分析法和比较研究法，以近代中国的国内公债（简称内债）为研究对象，着重研究了国民政府时期三个阶段：战前十年、战时八年和战后四年的内债发行、筹募、用途、整理及偿还，从内债发行的政治经济背景、发行的详细经过、债额的逐项考证、内债对当时社会所产生的深刻影响等方面对近代中国历届政府发行的内债进行深入、科学的研究，总结出近代中国内债所具有的特殊性和失败教训以及对今天国债政策制定的借鉴作用。全书共分四章，外加导论和结语，共为六部分。

Abstract

The dissertation falls within the scope of the National Government bonds from 1927 to 1949, under the guidance of Marxism historical materialism, adhering to the principles of the unity of history and logic, applying the methods of qualitative analysis, quantitative analysis and contrast research. Here I would like to stress the importance of the government bonds issued by all previous national governments in modern times of China from the following aspects: the internal debts' issuing, collecting, using and repaying, the political and economic backgrounds of their detailed processes and their amounts. I would try hard to make a textual research in the internal debts and their effects to modern China, to find out their fundamental principles.

The dissertation consists of one introductory remark, four chapters and one conclusion.

The introductory remark mainly makes some definitions about internal debts, outlines the forerunners' gains and losses about this subject, points out the aim of the dissertation, demonstrates the research methods, general description of the data and the significance of this study.

The first chapter deals with the internal debts issued before the National Government, analyses the failure causes of internal debts issued by later Qing dynasty and explains three times, the traits and

effects of internal debts issued by the Northern warlords government.

The second chapter expounds the 2600 million internal debts issued by the National Government from 1927 to 1937. We can make a conclusion that many of the issued internal debts were consumed in the form of army and government expenditure, and others were put into production and national defence construction. Compared with the internal debts policies of the other two periods of the National Governments, it was successful for Nanking government not only because of the debts formation but also because of the utilizing of them. But most parts of them were still spent on the military expenditure of the civil war and suppressing the Chinese Communist Party.

The third chapter handles the internal debts during the War of Resistance Against Japan. Chinese economy was heavily damaged due to the aggression of Japan and in order to overcome this difficulty, the National Government set up the finance and economy system of the war-time such as adjusting taxation, borrowing internal and external debts, imposing feudal land taxes by the way of imposing tax instead of grains and borrowing, buying cereals from farmers. The internal debts had the traits national defense and construction during the war time, they supported the cause of anti-Japan war, but on the other hand they didn't have a ready market.

The fourth chapter analyses the internal debts issued by the National Government from 1945 to 1949. After the victory of anti-Japan war, the finance of the National Government took on a new look. But it launched the civil war against the will of Chinese people, As a result it couldn't control its military expenditure and there

emerged financial difficulty in the districts ruled by the National Government and led to galloping inflation.

In the conclusion, I shall evaluate the role played by the internal debts issued in different periods of the national government and try to give an adjective, pertinent appraisal of it, and obtain a good deal of enlighten from the internal debts issued in modern times of China.

目 录

导论	(1)
一、公债概述	(1)
二、内债研究的学术史回顾	(9)
三、本书的研究方法、资料概况、基本框架和 研究意义	(16)
第一章 国民政府以前的国内公债	(24)
一、晚清政府时期的国内公债	(26)
二、北洋政府时期的国内公债	(37)
第二章 国民政府 1927~1937 年的国内公债	(55)
一、内债发行的政治经济背景	(55)
二、内债发行过程	(71)
三、国民政府战前十年公债的评价	(118)
第三章 抗日战争时期的国民政府国内公债	(123)
一、战时国民政府的财政经济困难及对策	(123)
二、国民政府战时公债政策的实施	(148)
三、国民政府战时公债的特点与评价	(183)

第四章 国民政府 1945~1949 年的国内公债	(212)
一、抗战胜利后的财政经济新形势	(212)
二、战后国民政府国内公债的发行概况	(222)
三、战后国民政府公债政策失败原因分析	(233)
结论	(246)
参考文献	(258)
后记	(275)

导 论

公债问题，是近代中国经济史上一个十分重要的问题，它对1949年以前历届政府的财政、金融和社会经济影响至深。对近代中国的外债（国外公债）研究，学术界开展得较早^①，中外学者关注较多，至今已是硕果累累。比较而言，对近代中国的内债（国内公债）研究相对缺乏，系统、专门的研究尚不多见，“迄今为止尚未见有以近代中国内债问题为研究对象的教材和专著问世”^②。有鉴于此，本书试图对近代中国历届政府发行的内债进行深入、科学的研究，从内债发行的政治经济背景、发行的详细经过、债额的逐项考证、内债的用途等诸方面进行详尽分析。在基本理清各个时期内债发行史实的基础上，揭示出内债对当时的政治、经济和社会各方面所产生的深刻影响。

一、公债概述

按照公债经济学的界定，公债是指“中央政府和地方政府举借的各项债务”^③。作为一种财政范畴，公债的产生要比税收晚

^① 详见张侃：《中国近现代外债制度的演变》，厦门大学博士论文（未刊），2001年11月，第1页。

^② 吴景平：《近代中国内债史研究对象刍议——以国民政府1927年至1937年为例》，载《中国社会科学》2001年第5期，第175页。

^③ 《中国大百科全书·经济学1》，中国大百科全书出版社1988年版，第212页。

些。根据文献记载,公元前 4 世纪,古希腊和罗马就出现了国家向商人、高利贷者和寺院举债的事例^①。不过在奴隶社会和封建社会,公债的出现只是少量的和偶然的現象。因为公债的产生和发展,必须具备一定的经济条件 and 政治条件。首先,随着社会生产力的发展,物质资料的生产出现了剩余产品,除了使国家凭借政治权力以税收方式无偿参与一部分社会产品的分配与再分配外,日渐增多的剩余产品促使更多的社会产品转为商品货币,从而使商品货币经济得以发展。在这个过程中,国家有可能根据需 要,对已经分配和再分配的剩余产品以有偿形式进行分配,取得一定财政收入,因而闲置剩余产品这一经济条件是公债产生的首要和根本条件。其次,国家职能的扩展又使公债产生与存在成为必要。国家为了实现其职能,集中了一部分社会产品。但当以捐税等一般财政形式集中的收入不足以满足其职能扩展之需时,就如恩格斯所指出的:“国家就发行期票,借债,即发行公债。”^②所以,只有当具备一定的经济条件并有国家的政治需要时,公债的产生才具有现实性。因此,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、发展的。最早出现资本主义生产关系的意大利的一些地区产生了近现代意义上的公债。马克思指出:“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下自己的烙印。”^③这就深刻地揭示了现代公债制度是以资本主义

① 转引自邓子基等著:《公债经济学》,中国财政经济出版社 1990 年版,第 4 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 21 卷,人民出版社 1965 年版,第 195 页。

③ 《马克思恩格斯全集》第 23 卷,人民出版社 1972 年版,第 822~823 页。

生产关系的产生和发展为经济条件的。

在自由资本主义阶段，公债制度有很大的发展。从 17 世纪末到 19 世纪，荷兰、英国、法国、德国和美国相继成为资本主义强国。资本主义的发展要求进一步拓展海外市场，这就需要扩充军事实力；在国内，资产阶级要镇压无产阶级和其他被剥削者的反抗。这样，资本主义国家的对内对外职能使得政府的财政支出急剧膨胀，只能通过大量发行公债，筹集资金，以弥补财政赤字。到 19 世纪末、20 世纪初，资本主义从自由竞争阶段进入垄断阶段——帝国主义阶段，国家的职能空前扩大，国内外战争和经济危机频繁发生，财政危机接踵而至，因而公债进入了一个新的发展时期，公债规模越来越大，公债制度日趋健全。19 世纪初，整个资本主义世界的公债总额不过 20 亿~30 亿美元，而到 20 世纪初的 1901 年，公债竟高达 310 亿美元^①。随着第一次世界大战后经济的复杂化，资本主义的表面繁荣掩盖着的过分投机和基本矛盾，终于导致了 20 年代末开始的经济危机。在凯恩斯主义经济学的指导下，西方各国政府为治理危机均实行了扩张性财政政策。这集中体现在美国总统罗斯福的“新政”之中。于是，赤字日益增大，公债累积余额相应增加。在公债数额与日俱增的同时，有关的制度安排也逐渐完善。更为重要的是，公债已越来越成为各国政府干预经济生活的重要工具。

中国古代几乎没有公债制度，平时国家财政支出需要，都是通过赋税徭役等方式得到满足。理财主要以度支节用，轻徭薄赋，广贮厚积，充实府库，以备急需。这主要是因为当时对于很多经济事物，人们的道德评判往往先于经济价值判断，甚至在整个封建时代，放债、举债均被视为非正义、不道德和违反常理的事情，因而也不是法律提倡的行为。当然，这最终还是由当时的

① 胡关金等著：《公债经济论》，杭州大学出版社 1991 年版，第 6 页。