



近代中国

地方公债

研究

——以江浙沪为例

潘国旗◎著

10110053



近代中国

地方公债

研究

——以江浙沪为例

潘国旗◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

近代中国地方公债研究：以江浙沪为例/潘国旗著.
杭州：浙江大学出版社，2009.12

ISBN 978-7-308-07281-6

I. 近… II. 潘… III. 地方财败—公债—研究—中国—
近代 IV. F812.96

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 242601 号

近代中国地方公债研究——以江浙沪为例

潘国旗 著

责任编辑 王 萍

封面设计 洪 杰

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州大漠照排印刷有限公司

印 刷 临安市曙光印务有限公司

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 9.75

字 数 254 千

版 印 次 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-07281-6

定 价 26.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571) 88925591

序

金普森

《近代中国地方公债研究——以江浙沪为例》，是潘国旗教授研究近代国内公债的第三部专著。《国民政府 1927—1949 年的国内公债研究》是他在博士论文的基础上修订出版的第一部学术专著（经济科学出版社 2003 年 1 月版），着重研究了国民政府从发展资本主义到形成官僚资本的三个阶段：战前十年、抗战八年和战后四年的内债发行以及对当时社会所产生的深刻影响，分析了公债的作用。《近代中国国内公债研究（1840—1926）》，是他 2003 年 1 月到财政部科研所博士后流动站做研究工作，于 2005 年 8 月出站时的出站报告，经过修改，于 2007 年 2 月由经济科学出版社出版发行。进站前，他曾与我商讨博士后流动站两年的研究课题，我建议他继续从事近代中国国内公债研究，因攻读博士学位期间只做了一半，即 1927—1949 年间国民政府时期，在流动站期间把晚清与北洋政府时期国内公债作为研究对象，把近代中国国内公债做一个系统、完整的梳理与研究。国旗听取了我的建议。他进站后，征得合作导师许毅教授同意，一方面协助许毅教授完成了《北洋外债与辛亥革命的成败》、《国民政府外债与官僚资本》、《新中国外债与中国特色社会主义》等书的编纂、出版工作；另一方面从事近代中国国内公债的研究，运用实证分析法、计量分析法和比较研究法，以晚清和北洋时期的国内公债为研究对象，着重研究了近代中国国内公债的起源、发展的演变历史，对



晚清、北洋时期的内债发行、用途及偿还进行了实证分析,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的国内公债进行深入、科学的研究,作出了客观的评价。上述两部学术专著,可以说是国内外学者研究近代中国国内公债最为系统的学术佳作,因而得到国内外财经学界、历史学界的首肯。

国旗在2005年8月博士后流动站出站后,一面认真教学,一面继续研究近代中国国内公债。如何更深入地研究近代中国国内公债呢?他选择了近代各省市的地方财政史和近代中国地方公债作为研究对象。

本专著是他对近代中国地方公债研究的成果,也是迄今国内研究近代中国地方公债的第一部系统的学术专著。专著中选择以江苏、浙江和上海作为个案研究。之所以以此作为研究视角,诚如他书中所说的:其一,江浙沪三省市同处长三角地区,经济联系比较紧密,近代以来的经济比较发达。以这三地的地方公债作为主要研究对象,容易找出近代地方公债的共同规律。其二,与研究近代中国的中央公债不同,研究近代的地方公债,需要大量的各省市的地方财政史料作依托,而在较短的时间,要收集到全国30多个省市的近代地方财政资料,靠单个学者的力量不易完成。敬业、严谨的治学态度,实事求是的科学精神跃然纸上。国旗平时笃志好学,勤奋刻苦,又不乏睿智。作为他的博士生导师,为他的为人之坦诚、学术之诚实,感到无比的欣慰。

他的专著《近代中国地方公债研究——以江浙沪为例》即将出版,邀我作序。国庆长假,读了他交给浙江大学出版社的书稿,成为本书最早的读者之一,在这里写上读后感,权充作序。

(一)资料是学术研究的基础和前提。向学术界提供具有原始性、真实性和准确性较强的数据和资料是本书的重要特点。在近代中国外债研究中,经常遇到某债项档案资料较为齐全,而某债项只有



洽谈资料或举借资料,而无偿还的记载;或有偿还的记载而找不到举借的契约。我把它称之为有头有尾、有头无尾、有尾无头。近代中国国内公债研究中亦有同样的情形。而就近代中国地方公债而言,从债项的发行、筹募、发行额与实际认购额、用途、偿还及其影响都会在历史文献、财政年鉴或报刊上留下记载。这就要研究者花费更多的时间和更大的精力,去寻找、发掘。作者在研究中,对江浙沪在各时期所发行的地方公债史料,进行整理、综合、归纳,理清债项的原貌,再考察公债发行的背景以及作用,分析其特点,最后作出评价,使研究的结论更加可靠。

(二)注意运用多学科综合的研究方法是本著作的又一特点。近代中国地方公债研究属于经济史范畴,而跨学科是经济史学的最大特点。因此,研究近代中国外债、内债,要运用历史学、财政学、金融学和统计学等理论和方法。作者以近代江苏、浙江和上海的地方公债为切入点,在马克思主义唯物史观的指导下,一方面运用历史学实证分析的方法,对地方公债的每笔债项的发行背景、过程、偿还等情况进行阐述;另一方面采用经济学和统计学的方法,对地方公债进行计量研究和定量分析,力图摆脱单纯的定性分析法的局限。同时,本书运用比较研究的方法,一方面对近代中国地方公债前后各阶段进行纵向的比较,另一方面又对同一阶段江苏、浙江和上海三省市的地方公债进行横向比较,找出异同,探寻近代中国地方公债运行的规律。

(三)服务现实是学术研究的宗旨。立足现实,从历史中寻求启迪,是本专著的另一特点。本书通过对近代江苏、浙江和上海三省市地方公债的全面梳理和深刻分析,为我国今后地方公债的发行提供了有益的启示。

改革开放以来,我国一直坚守地方政府无权发行公债的防线。实际上,我国各级地方政府都或明或暗、直接或间接借了大量的借款。在1998—1999年,我国实施积极财政政策中,曾采用过中央财



政发行国债,再转贷给地方政府,用于地方的建设项目的做法。如1998年财政部发行的1000亿元专项国债资金中,有500亿元转贷给地方。1999年财政部又安排300亿元转贷给地方。2008年底,为应对世界金融危机,刺激经济,扩大内需,国务院决定在今年发行9500亿元国债,其中2000亿元是地方债券,由财政部代理发行,列入省级预算管理。目前,我国发行地方公债是各级政府所需,而客观条件基本具备。因而,中央政府赋予地方政府举债权,已是历史的必然。诚如作者所论:“今年国务院同意地方政府发行2000亿元地方债券,具有破冰的积极意义。地方公债成为当前积极财政政策的重要组成部分,被视为拉动内需的直接有效的措施,……破解地方政府债务危机的一剂药方,有助于对地方政府的公共财政进行硬约束。”在此背景下,作者对近代中国地方公债的发行、偿还、交易和管理等机制进行研究,辨别其中的利弊得失,总结其运行的基本原则与规律,具有重大的现实意义。

作者在近代中国地方公债研究中,通过对近代江苏、浙江和上海三省市地方公债的深入分析,总结了地方公债发行的五条基本原则和政策,均为我国以后发行地方公债提供了有益的启示。接着又进一步从深化体制改革和创新机制的角度,提出我国今后地方公债的发行,务必注意和解决好控制地方政府的举债规模,正确处理因公债发行而可能导致的地区间发展差距进一步扩大的问题,妥善处理地方公债与中央公债(国债)的关系以及培育与规范地方政府债券中介机构等四个方面的问题。这是借鉴我国近代地方公债发行的经验、完善我国今后地方公债发行机制的科学总结。这是作者立足现实,站在时代前沿,把促进社会发展和建设中国特色社会主义作为追求目标,以新的眼光审视历史,不断地从历史中寻求启迪的具体体现。《近代中国地方公债研究——以江浙沪为例》的出版,是他研究近代中国国内公债系列的有机组成部分。

《近代中国地方公债研究》是作者长期从事近代中国国内公债研



究的深入与拓展。本专著是他研究近代中国地方公债的阶段性成果,正如他自己所说的“本书主要研究江苏、浙江和上海三省市的地方公债的发行、筹募、用途、整理、偿还及公债对当时社会所产生的深刻影响,而对其他省市的地方公债只作简单的描述,更详细的研究只能留待以后进行”。期待他在对全国各省市近代地方公债做深入研究的基础上,有更全面、更系统的佳作问世。

2009年中华人民共和国60华诞之际

于杭州颐景园寓所

目 录

CONTENTS

导 论

一、概念的界定	1
二、地方公债研究的学术史回顾	7
三、本课题研究的基本思路和方法	12
四、本课题研究的意义	13

第一章 近代中国地方公债的起源

一、直隶公债	19
二、湖北公债	22
三、安徽公债	24
四、湖南公债	25
五、邮传部赎路公债	28

第二章 近代江苏省的地方公债

一、近代江苏省的财政概况	34
二、北洋政府时期的江苏省地方公债	53
三、国民政府时期的江苏省地方公债	60
四、近代江苏省公债的特点	78



第三章 近代浙江省的地方公债

一、北洋政府时期的浙江省地方公债	87
二、国民政府初期的浙江省地方公债	114
三、抗日战争时期的浙江地方财政及省公债的结束	143
四、近代浙江省公债的特点	164

第四章 近代上海市的地方公债

一、近代上海的财政概况	167
二、近代上海地方公债的发行	195
三、近代上海地方公债的特点	236

第五章 民国时期其他各省(市)地方公债概览

一、民国时期除江、浙外的其他各省公债概况	242
二、民国时期除上海外的其他各特别市公债概况	274

结 语	277
-----------	-----

参考文献	285
------------	-----

后 记	298
-----------	-----

导 论

近代中国的地方公债^①始于晚清末期,当时各省地方政府或因弥补行政费用之不足,或因筹措建设经费,或因扩充军备、拥兵自重,或因举办“新政”等,募借了大量公债,它对 1949 年以前各地方政府的财政、金融和社会经济影响至深。近代中国的地方公债因调查困难,材料搜集不易,专家、学者对它的研究十分缺乏,专门、系统的研究成果尚不多见。本书以近代江苏省、浙江省和上海市的地方公债为切入点,对近代中国的地方公债进行系统的梳理,力求探寻地方公债发行、偿还、交易和管理等运行的规律性,为今天地方公债的发行提供借鉴。

一、概念的界定

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”^②。作为一种财政范畴,公债的产生要比税收晚些。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

① 此处的“地方公债”专指省、特别市公债,县、市公债在近代中国极少发行,对地方财政影响不大,且有关资料分散于各地,搜集不易,本书暂付阙如。

② 《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。



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现象。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,国家有可能根据需求,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上自己的烙印。”^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

① 《苏联大百科全书选译——国家公债》,人民出版社 1954 年版。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 页。



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过份投机和基本矛盾,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的财政政策。这集中体现在美国总统罗斯福的“新政”之中。于是,赤字日益扩大,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,平时国家财政支出的需要,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社会经济条件决定的。在自然经济占主导地位以及商品货币经济还不发达的情况下,信用基础薄弱,加之那时政府对经济活动与财富的超强控制与占有,使举债既缺乏必要性,也没有条件。在近代中国的公债中,国外借款早于国内公债。第一次鸦片战争结束时,英国侵略者就在勒索巨额赔款

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



(2100 万银元)的《南京条约》中,与清政府缔订了关于赔款的债务条款。当时,英国侵略者曾利用低利率引诱清政府把赔款变成债款,以便借口延期付赔,长期霸占定海和鼓浪屿。清政府户部也曾一度认为这种低息借款“无害民生,有裨榷务”。但后来由于赔款的按期偿付,英国侵略者的这一阴谋并未得逞。但在《南京条约》中,英国殖民者还是迫使清政府承担了广东十三行破产行商积欠外商的大量债务——“行欠”,从而在 1842 年形成了近代中国第一笔 300 万银元的“行欠”外债。

清朝中央政府举借的第一笔国内公债是 1878 年左宗棠西征时第五次借款中的华商部分^①。光绪二十年(1894)又举办了“息借商款”,接着,在光绪二十四年(1898)和宣统三年(1911)又发行了“昭信股票”和“爱国公债”。在晚清政府的公债中,主要是外债,内债是次要的(仅有上述 4 次,而且收效甚微)。

公债按不同的标准,可以划分为不同的种类。按发行地域划分,可以分为国内公债(简称内债或公债)和国外公债(简称外债)。政府在本国的借款和发行的债券为国内公债,发行对象是本国的公司、企业、社会团体或组织以及个人。发行和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;外债的发行和还本付息都要使用外汇。按发行债券的政府级别分类,可分为中央公债和地方公债。

凡属由中央政府发行的公债称为国家公债,亦称“国债”。它是作为中央政府弥补财政收支不敷的手段而发行的,其收入列入中央政府预算,由中央财政使用和偿还。因此,公债和国债的外延不同,将国债与公债混同或用国债代替公债都是不正确的,两者应当被严

^① 参见潘国旗:《近代中国国内公债研究(1840—1926)》,经济科学出版社 2007 年版,第 76—79 页。



格区分开来。当然,在世界各国中,国债通常占公债总额的绝大部分,是公债的主要组成部分。

凡属由地方政府发行的公债称为地方公债,亦称“地方债”。它是作为地方政府弥补财政收支差额的手段或财政收入的一种形式而发行的,其收入列入地方政府预算,由地方政府安排使用。如美国州和地方政府发行的市政建设债券,就属于地方公债。除发行主体不同外,国家公债和地方公债还存在着如下区别:首先,两者的经济影响范围不同。国债的发行、流通、使用和偿还要考虑到国民经济的整体利益和全局利益,要有利于整个国家宏观经济政策的实施;地方公债则主要是从本地区社会经济发展的需要出发,它的影响主要限于局部区域。其次,两者的偿债来源不同。国债的使用主要考虑的是国民经济的社会效益和整体效益,直接经济效益并不明显,因此债务偿还的资金来源主要是税收和举借新债等;地方公债资金主要用于本地区供水、供电、公路交通等市政建设,这类投资具有一定的经济效益,因此地方公债大多依靠项目投资收益予以偿还。再次,两者的发行规模不同。由于中央政府的影响力遍布全国,它有更大的征税权,还可以通过其他手段(如行政摊派、实施宽松的货币政策等)来配合公债发行,必要时还可直接向中央银行透支获得偿债资金,因此债务规模可以很大;地方政府没有中央政府那样的宏观控制能力,征税权也非常有限,因此地方公债的规模常常较小。最后,两者的金融属性不同。由于中央政府有很高的信誉,国债被看做无偿还风险的“金边债券”,常常被作为中央银行公开市场操作的工具,其利率也成为金融市场的基准利率;相比之下,地方政府由于信誉相对较低,所发债券数量少、流动性差,其在金融市场中的地位和市场表现近似于信誉较高的私债。

地方公债的经济作用主要表现在以下几方面:

(1) 促进地方公用基础设施的建设。公用基础设施建设(如地方公路、电力、港口、环境、教育等),一般来说,具有周期比较长、投入



资金量大、成本回收不易、收益率比较低等特点,私营资本或无力投资,或不愿意投资,需要政府来进行投资。但地方政府常受财力限制,没有足量的资金投入,而发行地方公债则可以弥补地方公用基础设施资金不足的矛盾。

(2) 平衡地方财政收支。地方政府作为一级相对独立的预算单位,要对自己的财政收支平衡负责。但地方政府财政的支出需求并不总具有稳定性,在有的年份可能会有盈余(包括在未来年度),而在某些特殊年份则可能面临巨额的或者非常的支出需求,例如要建设百年大计之类的工程或者碰上自然灾害等,这些支出规模可能超过该年度正常的财政收入规模。此时,举债就成为地方政府筹资以缓解财政资金供需矛盾的有效方式。事实上,这也符合公共产品和服务的受益原则,因为某些支出的效益可以延续至将来,甚至只能在将来才逐渐产生效益,而未来年度的居民将从中受益。所以,以借债形式筹资,用以后年度财政收入来偿付本息,实际上是由未来的居民来支付其所受益的公共产品和服务的价格,正好符合成本和受益相对应的原则。

(3) 有利于宏观调控区域经济运行。在现代社会,政府作为宏观调控经济的主体,只有将中央的调控力和地方的调控力形成一种合力,才能进一步强化调控功能,实现调控目标。改革开放以来,我国中央政府的调控功能逐渐得到加强。随着我国市场经济的不断完善和公共财政的逐步健全,地方政府对区域经济的宏观调控功能也将日益明确。地方公债,不仅直接构成地方政府调节经济运行的重要工具之一,而且还通过作为财政政策的组成内容和货币政策的载体,影响宏观经济的运行。

(4) 满足投资者的投资需求,完善债券市场体系。地方公债是“银边债券”,相对于商业债券而言,具有风险小、收益安全可靠的特点。地方公债能很好地满足居民个人、企业、金融机构等投资者的投资需要。同时,地方公债是债券市场体系的重要部分,缺少了地方公



债的债券市场是一个不完整的债券市场体系。

在西方大多数发达国家,地方财政独立于中央财政,地方政府经常利用发行公债来进行融资,地方政府发行公债已成为一个相当普遍的现象。美国、日本、法国、德国、英国等西方发达国家都有着十分完善和成熟的地方公债市场。地方公债市场不仅已经成为地方政府融资的重要来源和资本市场的有机组成部分,而且已经在这些国家的经济发展尤其是在地方经济的发展中扮演着越来越重要的角色,发挥着重要的作用。关于我国地方公债的现状将在下文中详论。

二、地方公债研究的学术史回顾

我国地方财政始于民国,但北洋以后,全国兵戈扰攘,岁无宁日,军费急剧膨胀,收支失去平衡,补苴之方,常赖借债。有向外籍银团公司举借的,是为地方外债;有向当地人民息借的,是为地方内债。外债利率较高,偿期较严,且须以公有产业或主要税源作偿还之担保,本息稍有愆付,利权即因此丧失,使地方财政更陷入枯竭之境。至国民政府成立后,才对地方外债予以较严格的限制。

地方内债又分普通债务与公债债务两种。所谓普通债务,系指地方政府向当地银行、钱庄或殷实富户所为之临时透支或短期赊借;公债债务包括地方政府依照一定规定发行的公债与库券。两种债务虽同为地方政府之信用收入,均须计息偿付,但形式并不相同。第一,公债债额之大小、利率之高低、清偿期限之长短,都在发行之初,由债务人(地方政府)自行决定;但借款的成立,其数额、利率偿期等项都由债债务人与债权人共同商定。第二,公债有时采取摊派募捐方式,强迫人民接受,而借款则必须征得债权人的同意。第三,公债须有债票之发行,且债票一般可自由买卖、抵押及作公务上保证金之替代品,借款系由债务人与债权人共同签订合同,此项合同虽有时