

乙丑
重編

飲冰室文集

冊
三

乙丑重編 飲冰室文集 卷二十七

第二集二十三

新會 梁啟超

外債平議

比年以來。司農仰屋於上。比戶懸磬於下。於是外債可否之論。遂成爲朝野囂囂之一大問題。外人日以此相餽。政府則漫無策畫。惟思急假以自蘇。其舉措本予人以可議。民間一部分人士乃起而掎之。掎之宜也。獨乃橫一成見。視同蛇蝎。一若外債之本質。與國家所以圖存之道。不能相容。旣已不衷於學理。而又乖於史實。徒爲識者所笑。甚則意氣橫決。欲以暴力排異論。斯益非士君子之行也已矣。而矯其說者。又若外債之爲物。利百而害無一。以謂國家百事可緩。惟舉債之爲急。債一舉。則凡百迎刃而解。此又與於不祥之甚者也。夫道有陰陽。言非一端。而義之至者。恆存乎執中。常人之持論也。多有所爲。有所爲則有所蔽。有所蔽則雖至明者。不能自見其睫。而常人之聽言者。率皆非能深入乎事理之中。而察其是非也。而識足以佐其斷者。益萬不得已。以故俗論最爲世所悅。而真理久湮晦。孔

子所以惡似而非者也。吾以爲今之借款論拒款論皆似也。而皆非也。故折其衷以作平議。抑古之欲明一義者。必始終其條理。乃能使聽者以無惑。與其簡而漏。毋寧瀆而明。吾之此議。非爲學識圓膽之君子言之也。將以告凡衆也。其或傷蔓。非吾之所敢避矣。

一 公債之作用

國家曷爲而有公債乎。無論東西。其在古代。皆無公債也。有之自三數百年以來耳。古之有國者。以負債爲病。周赧之臺。良史垂戒。今則列強舉債。動累數十巨萬。安之若素也。此何故歟。蓋古代國家之政務。其範圍本甚狹。一切多聽民之自爲。計國家不過問也。今世欲舉其國以競於外勢。固不能純恃在宥。以爲治。故政務日孳。而政費隨而日博。且同一政務也。而所以舉之者。今茲所需什伯於古。古者天子六軍賦之。邱甸而足。今則罄萬室之入。不能以練一鎮也。古者司空以時平治道路。使所在供徭役而已。今則散九年之蓄。不能以成一鐵道也。此銳增之費。在勢既非。僅恃常歲正供所能給。而古之理財者。歲恆有所別儲。以備非常。國家有大興作。則出所儲。

以應之。今之理財者，則以出入適相覆爲期，而謂聚財於府庫，有乖泉流布布之義。足以桔民生也。又以雖事別儲，所儲究祇涓滴，以資大興作等無濟也。故毋寧勿儲焉，而臨事乃圖舉債。此公債之所由興也。夫國爲萬衆所託，而其受命與天無極，自非亂亡，則逋責之憂末由而起。是故信用博而稱貸易也，而可以毋盡民力，而能舉大政不責方。今之民以所不能堪而弛負擔之一部分以遺其子孫，則事弗廢而民弗病，兩得之道也。公債所以爲財政一大妙用，皆此之由。

公債之用，匪獨在財政也。抑國民生計之滋長，實有待之。夫民之生事愈進，則其貸財之交易也愈繁，欲爲利用厚生之謀，則以使之流通敏速爲第一義。見錢之數，不必增其舊也。見錢二字見陸宣公奏議今稱現錢或稱現銀現乃後起俗字而一日中流通之度數能倍於昔，則母

財不啻增一倍之用，欲致此效，其樞機在銀行固也。而公債亦與有力焉。民之持有見錢者，貸諸國家而取其息，則此見錢爲母財而能殖子者一矣。國家獲此見錢，還以興業，則其爲母財而能殖子者二矣。民以見錢易得債券，脫有不時之需，還可質債券以得見錢，券息未虧而見錢復資以治產，則其爲母財而能殖子者三矣。如是

展轉相引可以一見錢而並時爲百數十人所利用則豈特管子所謂再其本三其本而已哉見管子國蓄篇本謂資本也蓋公債之爲物今之學者名之曰有價證券有價證券之種類雖非一而用之博毋過公債苟一國而無公債則其國民生計之象將凝滯而不敏局促而不舒故今世各國之不諱舉債匪直以便計臣抑亦以前民用也

二 公債之用途

然則國家不擇時不擇事而舉債可乎曰是大不可舉債必償天下之通義也匪直償本也而於未償之前且歲賦以息不逆計他日所以爲償者安出則債不能舉也不逆計未償以前歲賦之息安出則債不能舉也齊民之質劑乞貸恆兢兢於是國家何獨不然且以政費所需不徑釀之於民而易之以債者果何爲也哉弛今日之負擔以移諸將來耳弛吾儕之負擔以遺諸子孫耳何也債之本息今日不償將來不得不償吾儕不償吾子孫不得不償也事僅爲今日之利者義不容以治事之費責諸將來僅爲吾畢生之利者義不容以其費諉諸吾子孫於是言理財者得一公例焉曰國之恆費以舉債爲厲禁惟特費爲得舉之恆費者何司農簿籍既有一定

來歲不能殺於今歲者是也。特費者何？惟今歲或今後數歲特用之過此以往則當停廢者是也。夫今世政費之歲增萬國同揆所增者非獨特費也。卽恆費亦有然而善理財者則謂當國家恆費之不給也。無論若何竭蹶惟當取盈於租稅。若增稅爲民力所不堪則節費以應之已耳。而斷不容妄舉債以圖彌縫。所以者何？蓋恆費之性質非能用之以有所殖也。常一往而不復則他日所以償本賦息者安出？此其與舉債之旨不相容者一也。旣曰恆費則歲歲惟均。今歲舉債以贍今歲之乏。來歲又將若何？況今歲舉債來歲應賦其息是愈以益來歲之乏也。展轉相引則數歲以後將舉所入之半以賦息。猶懼不旣何以爲國？此其與舉債之旨不相容者二也。且以恆費所舉之政務凡以爲現在之國民捍患興利也。而嫁其負擔於將來之國民豈得曰恕此其與舉債之旨不相容者三也。是故恆費不能舉債實爲言公債者之一大妨。苟踰此坊則財政之基未有不壞者也。比年直隸湖北安徽之公債及最近湖南擬辦之公債皆踰此大坊者也

而又非謂特費之必當仰給於債也。一歲正供所入恆以其一大部分支恆費以其一小部分支特費。著諸預算案中而復有所謂預備金者以資不虞則特費之小者

其有所出矣。然則特費之當仰給於債者。維何。曰。其事繫國家永世之利害。而其費非一二年間之民力所能任者。是已。舉其大別。可得八焉。

一 殖利之業。造端宏大。需費至博者。如布築鐵路。浚渫運河。修治海塘等。

二 整飭財政。別造機軸。藉豐帑入者。如料地均賦。肇制簿籍等。日本所謂調製土地臺帳

三 改革行政。廣設新職。以康庶務者。

四 增修軍備。設險儲力。以鞏國防者。如增置船械。增築壘港等。

五 應敵交戰。調兵轉饟。急於星火者。

六 喪亂災變。亟事振救。且謀善後者。

七 激勸民業。特給補助。獎其外競者。如補助航海。獎厲特種農工業等。

八 獎厲蓄藏。保聚游資。以養國力者。如郵政貯金。換取公債。及年金公債等。

八者有一於此。則可以舉債。此其理可得而說也。殖利之業。如鐵路運河等。工既竣。則緣此業而得莫大之歲入。足償本息。而有餘。此如懋遷者貸母財。以求贏。其不爲病明也。而此鐵路運河。閱百數十年。而猶資利用。吾子孫長食其賜。則分任其負擔。

之一部亦義之宜。整飭財政。機軸如料地正籍等勞費。雖大然國帑可緣而驟增。後

此恆費賴之。

吾嘗計吾國若行各國土地臺帳之法。調查一次最少須費三萬萬。金然以後每年田賦所入增於今者亦當得二萬萬。金年以爲常。憚

勞費而不舉。則帑無自加充。苟政務範圍日恢。恐財政之基遂壞。而此等大舉決非

常歲正供所克任。非賴稱債實行。難期也。改革行政。例如我國今日行政機關校諸

並世諸文明國。所闕滋多。義當補置。而所費不訾。此其事雖非徑能殖利而常間接

以長國力。如警察備則民各安其居。而業日以昌。教育普則民能善其事。而業日以

進。不備不普者。反是。夫以改革行政之故而民富增。此人民將來之利也。民富增。斯

稅源裕。此國庫將來之利也。故以公債舉之宜也。以上三者辦理既著成效。則國之

歲入必加不患償本賦息之無出。仰給公債無憂增累。此易見矣。若夫修軍備之費

與戰時之費。其性質皆一擲而不可復。前三者譬猶出資播種。可計日以期收穫也。

此二者譬猶投資塞河。一沈沒而不再見也。然則經一次舉償之後。徒以重將來之

負擔。或累數世而不能卸。其非福明矣。然有時不可得避者。國苟不競。日以侵削。則

民將憔悴彫瘵。以死更何力以供租稅。故以戰自衛。有國所不能免也。而戎兵非詰

於平時則未戰而先立於必敗故日討軍實毋使弱於其鄰又所謂武之善經也是故此等政務雖非能積極的濬發財源實能消極的保護財源而保護之效不僅在今日而兼在將來不僅在吾身而兼及吾子孫故舉債而使後之人共分其負擔不得云非義也若乃天地不虞之災變爲人力之所不能禦非振救而圖善後則見毀之富源將不可復此其利害又現在與將來共之者也故舉債爲宜又如國家經喪亂之後或以舊政府失政之故致帑藏空虛民力彫殘今僅恃租稅勢固不足以舉百廢則爲道亦不得不出於舉債此蓋前事不臧承其乏者無可如何而所以待之者則亦與驟蒙災變同例也若夫以獎屬特種產業之故給以補助在政府之意原非有所私於一人徒以此業克興則舉國之民將受其賜

如各國獎屬航海獎屬造船如日本在臺灣獎屬製糖

種茶俄國獎屬遠洋漁業之類

而利既在於方來則舉債亦所宜爾又節儉蓄藏殖富之本而非有

以獎之則民性恆易流於侈耗獎之之術奈何宜使欲蓄藏者得至便之機關復措其所蓄藏於至安之地故各國咸有所謂年金公債者取便薄有資產而倦於營業之人復有所謂郵局貯金使婦孺咸得節日用之費以儲爲母財所積漸多則換給

債券。凡此皆非有公債不能神其用者也。入者有一於此則爲國家可以舉債之時。非此而舉債則君子所不許也。要而論之國家之舉債以施政也其所施之政以能殖利於將來者爲歸而所殖之利有直接者如辦鐵路等有間接者如改革行政等有積極者前

舉直接間接兩途皆屬之

有消極者如戰爭救災等

以此爲公債政策之標準其亦可以無大過矣

雖然公債政策之標準不能以此抽象的理論而遂足也更當徵諸事實焉例如以增修軍備鞏固國防故而舉債宜也然使其國爲不必廣設軍備之國而貿然擴張盜乎其度則所舉者爲浪費矣以改革行政藉康庶務故而舉債宜也然使其改革有名無實徒養冗員則所舉者爲浪費矣以殖產興業補助激勸故而舉債宜也然使舉辦諸業悉無實際無所得利或任事人絕無學識經驗以致失敗則所舉者爲浪費矣其他諸政悉以是推要之所謂殖利於將來者尤必以將來所收效果確有把握爲歸蓋支應國費恆當以「生計主義」爲衡生計主義者何謂以最小之勞費得最大之效果也是故有勞費無效果者則爲浪費不須勞費而可以得同一之效果者則爲浪費以大勞費求小效果者則爲浪費此其費無論用租稅以支應用

公債以支應。而此原則固莫能易也。是故恆費不能舉債。既爲言公債者之一大坊。特費之悖於生計主義者。不能舉債。又爲言公債者之一大坊。謹此二坊。然後舉債之塗術乃可得而議也。

(附言) 以上兩段。本在本题範圍以外。徒以吾國人於財政上常識。多未具備。並此至淺近之原則。而猶不解者甚多。故不憚詞費。述之以爲立論之基礎。

三 外債之性質及其功用

歐美諸文明國。無所謂外債也。以普通之條件。聽本國人與外國人自由應募而已。故有在本國市場所募。而其券強半入外國人之手者。亦有在外國市場所募。而其券強半入本國人之手者。故生計學者稱之曰國際流通之有價證券。既頻繁流通於國際間。則內外之別。固不得而立矣。若強分析之。則在本國市場募集者可名曰內債。在外國市場募集者可名曰外債。以本國貨幣積算者可名曰內債。以他國貨幣積算者可名曰外債。其在歐美諸先進國「生計無國界」之一恆言。既現於實。此種差別。不足以爲輕重也。生計現象愈幼稚之國。則此差別愈著。而其相緣而生。

之利病亦愈大。故有雖以普通條件向外國市場募集而其債券常在外國人之手。罕流通於本國者。如俄羅斯及三十年前之美國是也。有向外國市場募集不能用普通條件而須以確實稅源爲質者。如日本土耳其波斯南美洲諸小國及吾中國是也。若是者則外債之性質功用釐然有以示別於內債而利病乃可得而論矣。國家之支應特費不悉取盈於租稅而常仰給於公債此其故何哉。誠以人民負擔租稅之力蓋有定限。苟逾其限則舉鼎絕臚勢所不免。苟取民每歲力作之所贏餘者盡以充租稅甚或誅求之於其所贏之外則民將無所復留以爲資本而來歲之稅源將自茲涸害且中於國家故毋寧易以公債。公債者民以財貸諸國庫而取其息者也。其性質與購買各公司之股票無異。持母殖子非如租稅之一往而不復也。而租稅之完納由於強徵公債之應募趨舍自擇民苟非囊有餘蓄而欲持之以有所殖者則決無從自進而爲債主而民之囊有餘蓄者非必皆能自行企業苟國家不爲之別闢一安全殖利之途則易習於揮霍而坐耗全國母財之一部分而公債者則最足以已此弊者也。由此言之國家舉債之本意一則以減殺租稅之負擔保

護稅源而勿使涸一則以吸集游資使能爲全社會殖將來之利而不致徒費公債妙用實在於是此以言乎內債也然明乎此義而外債之功用亦從可推矣

夫必人民於負擔租稅之外猶有餘蓄然後力足以應募債則民力不贍之國欲舉內債爲事至難蓋可睹矣顧又非謂在此等國中則其內債爲絕對的不能舉也蓋

民力無論若何不贍一國之大要必有素封之家但使國之信用能孚於民豈必舉焉而一無應者雖然在此等國中其息率恆必甚昂公債苟非給以相當之息誰則

趨之夫在外國市場以三四釐之息率而能舉債者在本國市場以七八釐之息率而始克舉等是負債也舍外取內則國庫坐耗倍蓰之息而財政直接受其病此倍

蓰之息仍不得不取之於租稅則國民生計間接受其病矣匪直此也民之有餘蓄者非可悉搜括之以投諸公債也公債雖將以爲全國殖將來之利

若不能殖利之事業而募公債

則大悖財政原則其流弊無窮更不待言顧一國所宜殖者不徒在社會公共之利而兼在箇人別分之利箇人殖利之法貸財以取息雖安獲而所殖常微投資以企業雖冒險而所殖常

鉅一國富力之增恆恃乎冒險企業者之衆

法國人不喜企業其民惟好出所蓄以購債券故各國募債者恆往巴黎而法

之工商日退其富漸不足恃矣英人則故善謀國者不徒量其民負擔租稅之力所能速然後制賦也尤必量民應募公債之力所能速然後舉債所謂應募公債之力所能及者何也民從事職業一歲所入約可分爲三級其第一級則所以供其一身及其家族日用飲食之需苟缺焉則無以全其生者也此級也雖租稅不許朘削及之若及之則是國家以政殺人也其第二級則用作資本以維持其固有之職業且謀擴充之者也租稅之一小部分分於茲取焉其第三級則除前兩級所需之外猶有贏餘而此贏餘者或以企辦新事業或貸於人以取息或竟揮霍之以縱娛樂惟其所擇者也租稅之一大部分分於茲爰取而應募公債之能力則又全屬此級者也夫使國家懸重息以舉債其息乃逾於尋常企業之所獲則民之應募者固不患無人此就財政基礎穩固國家信用深厚之國言之耳我國今日雖歲息半其本亦無應者此不俟論也充其量能使民舉此第三級之全部以投諸公債甚且更投其第二級之一部夫投第三級之全部則新事業無復企辦者矣投第二級之一部則舊事業且有不能維持擴充者矣國家之募債也將取彼第三級中貸人取息之一部分與揮霍縱樂之一部分暫移諸國家之手以爲全

社會殖利云耳。一國內債之額當以此爲界線。苟逾此界。則國與民交受其病。而在民力不贍之國。此界線之達其極也。至易。既達其極。而猶以事故不得不出於舉債。則非求之於外焉不可也。由此言之。則國家當必須募債之時。時或舍內債而取外債者。(第一)使國庫免受重息之累。直接以爲財政上之利益。間接以輕國民負擔。(第二)不以內債奪個人企業之資本。而消極的以保護稅源。勿使漸涸。(第三)以外資潤澤本國之金融市場。獎勵企業。而積極的以發育稅源。使之日進者也。各國政治家之舉外債。其動機蓋未有不在是者。

四 各國外債利病實例及其受利受病之由

由此言之。國如有政。則利用外債於國於民皆有大裨。此徵諸各國已事而可知者也。其在法國。素以富聞於天下者也。然當普法戰役時。戰爭中所需戰費及戰後償金。兩年之中。舉債四次。其總額爲八十一萬萬零七百四十一萬五千五百五十佛郎。雖以法之富。固非所堪。當時德相俾士麥思以此腹削法人。使之彫瘵以死。然法蘭西銀行當事者。以非常幹敏之才能。巧用外資。故其債券爲外國人所購買者。殆

三分之二以上。即德人亦多有焉。其法人自購者不及三分之一。即此三分之一亦非盡見錢以償德人也。以國際動產之流通。公債券公司債券公司假塗期票以致諸德股分票等皆國際動產意志銀行而已。其在意大利自其建國之始。即已繼承前此諸小邦之舊債二十四

萬萬三千七百萬黎拉。

意大利以諸小邦合成

建國以後。事事步趨列強。修鐵路。興教育。獎工

藝。日不暇給。政費歲增無藝。悉仰給於公債。以一九零四年之統計。其公債總額。蓋

一百二十四萬萬黎拉。有奇云。而此種公債。其始蓋強半在外國人之手。蓋自一八

八五年以前。其每歲債息。在外國市場支給者。居百分之七十八。在本國市場支給

者。僅百分之二十二。斯可證也。夫以法意之負累於外國者如此。其重當時旁觀鮮

不爲之危。然法蘭西則僅閱五六年。而債券殆悉歸還本國人之手。意大利亦以此

恢復至一九零三年。而歲息在外國市場支給者。僅十之一。在本國市場支給者。居

其九矣。此蓋由前此國民應募公債之力。有所不給。不得不假之於外。及後此而應

募力加增。自能將己國公債之在外者購回之也。夫所謂應募力加增者。何亦曰國

民富力之加增而已。

觀前段述人民所得之三級貧者祇有第一級次富乃有第二級更富乃有第三級而應募公債力則在第三級中者也人民

能漸次購回外債則必其有第三級富力者日加矣

法人本富力能逮此不足爲異若意人則謂之純食外債

之賜焉可也彼蓋以外債之故將全國鐵路開通國中增設無數之工藝廠又改良

土壤使農業大進於昔而其人民遂緣此諸業以各自殖其富歲有所贏有所蓄而

持之以購還在外之債券苟非藉外債之力則此所贏所蓄者決無術能致也故公

債之總額今雖不減於昔然昔也意大利國對於外國而負債今也則意大利政府

對於意大利國民而負債此如其父以求田起宅之故致逋負於鄉鄰而諸子各出

私財以收回其質劑雖復子有債權父有債務然以一家生計論之則固已脫然無

累而坐得此田宅矣質而言之則意大利國民於此二十餘年間歲費少許之息而

易得新殖之財產百萬萬黎拉以上也此外債之明效最易睹者也其在俄國則始

終恃外債以爲國者也距今百三十年前俄后加沙鄰時始募外債自此歲有增加

據一九零三年之統計其國債總額六十四萬萬七千三百七十五萬四千一百五

十一盧布而外債殆居十之八英德法荷意諸國皆其債主而前此最大之債主爲

英今茲最大之債主爲法

以一八八八年爲變遷之界線

今之俄猶爲債務國未能息肩也然以利