

## 南京国民政府时期外债研究的几个问题

外债问题，是民国经济史上的一个重要问题。南京国民政府成立后，为了取信于各国列强及外国资本集团，只得承担了北洋政府遗留下来的所有外债负担，折合国币达 744 447 593.98 元。<sup>①</sup> 为了弥补巨额赤字，平衡预算，南京国民政府从 1930 年开始举借新外债，到抗日战争发生时，外债呈现日益增多的趋势。截止到 1949 年，借债额共达 3 068 000 000 元<sup>②</sup>，可以说，外债成为南京国民政府财政的重要支柱。新中国成立后，随着对中国近代经济史和民国经济史研究的逐步加深，开始有学者对这一课题进行研究，特别是 1978 年改革开放以来，国民政府时期的外债研究逐渐受到重视，有关的著述大量出版刊布。据不完全统计，50~90 年代，出版研究民国外债史的著作 9 部（包括资料性质的 8 部，专著 1 部）发表论文 30 篇左右。

① 许毅主编：《民国历届政府整理外债资料汇编》（第 1 卷），财政科学研究所、中国第二历史档案馆编写，1990 年内部印行本，第 245 页。

② 宓汝成：《近代中国外债》 载孙健编：《中国经济史论文集》 中国人民大学出版社 1987 年版，第 442 页。

—

外债，通常是指一国向外国政府和民间举借的债务，包括政府机构、国营单位的对外债务，也包括没有政府担保的私人对外负债，这是广义的外债。狭义的外债（又称国外公债），是指政府通过借贷、债券等形式或由政府予以担保而形成的对外国的债务。目前有关著述中提到南京政府的外债问题，通常是指南京国民政府时期中央政府所举借的、或者是经中央政府认可的由地方政府举借的外债，即狭义的外债。

有关近代中国外债问题的资料，较早问世的是徐义生编、中华书局 1962 年 10 月出版的《中国近代外债史统计资料：1853～1927 年》。该书既有各时期按年编列的外债表，也有若干专题性统计表，且对引证出处，一一详尽注明，便于查核，可惜的是，1927 年以后的部分未编列。论述国民政府时期外债问题的著作，首推刘秉麟的《近代中国外债史稿》（三联书店 1962 年版），该书内有“清政府时期的外债”、“北洋军阀政府时期的外债”和“国民党反动政府时期的外债”第 3 编，可视为研究国民政府时期外债的奠基之作，至今依然是研究外债问题的重要参考著作。当然，由于国民政府时期的外债仅仅是该书研究的一个部分，所以对这一问题的论述显得过于简略。稍后出版的《中国外债档案史料汇编》（上海市档案馆、财政部财政科学研究所编，1988～1989 年内部交流本），按内容分类，分编为三册：第一册主要包括对中国外债作过专门研究的外国人所著的专论、简史。第二册主要是西方有关国家所组成的银团或财团研究中国外债对策所形成的文件。第三册是上海市档案馆保存的部分债项的原始文件和资料。三册书中都含有国民政府时期外债的内容，涉及面广，综

合性强，是不可多得的原始资料。可与之相提并论的是许毅主编的《民国外债档案史料》（财政科学研究所、中国第二历史档案馆编写，档案出版社 1990~1992 年版）12 卷，其中第 10、11 卷为南京国民政府时期的债项史料，包括有各债项的照会、说帖、合同、呈文、议案、训令、章程、规则、函件、电文等等，它们中的很大部分是首次披露的原始档案资料，对国民政府时期的外债研究起到了促进作用。财科所和第二历史档案馆的研究人员在编辑出版《民国外债档案史料》的过程中，发现民国历届政府对各项外债也曾多次进行整理，编成外债说明书或债务汇编，为了保持档案史料的完整性，故以《民国历届政府整理外债资料汇编》（许毅主编，共 2 卷，南京航空学院印刷厂印刷，1990 年版）之名，作为内部资料印行。其中第二卷收印的是南京国民政府时期各主管部门编成的债务汇编和外债说明书，可作为研究国民政府时期外债的重要参考资料。另有中国第二历史档案馆单独编辑出版的《中华民国史档案资料汇编》（江苏古籍出版社 1997 年版），其中第五辑是南京国民政府时期的档案资料，内有十年内战、八年抗战、全面内战等不同时期的内外债资料。以上这些资料论著的出版为国民政府时期的外债研究提供了大量素材，是我们研究这一课题的基本条件。

史料是历史研究的基本前提。学者们在利用上述资料的基础上，开展了对国民政府外债史的理论分析和学术探讨。在专题论文方面，有关国民政府时期外债的文章也屡见发表，其进展引人注目。宓汝成在《近代中国外债》的文章中认为：国民党统治时期的外债，可以分为反对日本侵略的抗战时期以及其前、其后三个区段。每个区段的情况各不相同，又构成整个阶段的特点。国民党在建立统治的最初几年，戒怨于北洋军阀政府滥借外债的祸害，一度持慎重态度（关于这一观点，有学者提出不同看法，详见后文）1929 年世界经济大危机过后，在帝国主义列强力谋把

“过剩”资本输出到中国的压力下，国民党政府客观上适应帝国主义的要求，制定了建设必须求助外资的政策。从 1933 年开始举借外债起到抗日战争展开时，外债呈现日益增多的趋势。这些外债，直接、间接都是国民党政府谋求巩固其反动统治而举借的。抗日战争期间的外债，多半以“易货”为特点，即以输出桐油和锡、钨等有色金属相抵偿。基本上用之于支持抗日战争的需要。抗战胜利后所借外债，则是供准备并发动反革命内战用的。据他的估计，国民政府时期的外债总额约为 3 068 000 000 元。<sup>①</sup>

吴景平则在他的论文《关于近代中国外债史研究对象的若干思考》中，对近代中国外债史的全局性问题，如外债史的研究对象和体系、近代中国外债的主要特点、研究方法等进行了论述。他认为，前述近代中国外债史资料的刊布，使得学术界已经具备了把近代中国外史作为一门相对独立的学科加以研究的基本条件。关于南京国民政府举借的外债，他根据《民国外债档案史料》记载，认为有 85 项，其中战前 52 项、抗战时期 22 项、抗战结束后 11 项。<sup>②</sup>

## 一

在整个国民政府时期的外债研究中，战前国民政府的外债问题占有重要地位。这一时期的研究重点，主要集中在三个方面：

<sup>①</sup> 宓汝成：《近代中国外债》，载孙健编：《中国经济史论文集》，中国人民大学出版社 1987 年版，第 442 页。

吴景平：《关于近代中国外债史研究对象的若干思考》，载《历史研究》1997 年第 4 期，第 53~71 页。

## （一）关于南京国民政府对外债的整理问题

国民政府成立后首先面临的重大问题，是如何处理晚清政府和北洋政府遗留下来的巨额外债。因为不解决这个问题，国民政府就无法得到列强的正式承认，也别指望得到新的外国借款。为此，国民政府承认了旧政权遗留下来的外债义务，并设立整理内外债委员会，予以整理。对此，吴景平在《评南京国民政府的整理外债政策》的文章中指出，南京国民政府是把整理前政权遗留下来的外债，作为获得列强承认的重要手段。这在外交上固然取得了短期效果，但同时也承袭了无法摆脱的财政负担。他认为，通过整理外债，南京国民政府的债务信用有了很大的提高，促成了国民政府成立后的第一次举借外债高潮的到来。<sup>①</sup>对这一问题，徐锐也认为，南京政府对外债的整理和偿付是认真和努力的，1927~1933年，对有确实担保之外债，清偿本息达24900余万银元，截止到1934年6月，已承认并归入整理的达109600万银元。南京政府对外债的清偿和整理，从而使久已坠落的中国债信又有所恢复，但这是以增加中国人民的负担为代价的。<sup>②</sup>同是研究外债整理的文章，王晓华着重对国民政府的铁路外债整理活动进行了论述。他指出，1936年国民政府铁道部着手进行大规模的铁路外债积欠整理，在不到一年的时间内，铁道部财政部逐一与各债权国进行谈判，经过艰苦、困难的反复协商，终于在一年之内，陆续完成并公布了各铁路旧债的整理办法，说明措施得当。同时，债权国与债务国，本着谅解与合作的态度，这是此

吴景平：《评南京国民政府的整理外债政策》，载《近代史研究》1993年第6期，第215~234页。

② 徐锐：《略论抗战前南京国民政府的外债问题》载《国民档案》1993年第3期，第80~88页。

次铁路借款整理能顺利完成的重要因素。而欠款整理就绪，为今后铁路建设开辟了一个新的里程碑，有其积极的意义。他同时认为，国民政府整理铁路外债，在一定程度上是丧失了部分国家主权和经济利益的。西方资本主义国家在中国投资铁路的真正目的是控制中国的经济命脉，而且是攫取政治上的特权和丰厚的经济利益。尽管如此，我们对于国民政府铁路外债整理的成绩还是应该予以肯定的。<sup>①</sup>

## （二）关于抗战前 10 年国民政府的借债总额问题

抗战前 10 年国民政府究竟借了多少外债，这是研究国民政府外债时必须回答的基本问题。由于各种原因，对这一问题说法不一。郑会欣在向南京大学 1994 年 12 月召开的“第三次中华民国史国际学术讨论会”递交的论文中认为，抗战前国民政府所借外债共有 87 起，起债额约合 20 730.6977 万美元，实际借款额为 16 118.7603 万美元。吴承明认为国民政府 1931~1936 年实际起债额为 8 707 万美元，其中财政借款 3 584 万美元，铁路借款 5 123 万美元，未发行额为 5 442 万美元，其中财政借款 3 291 万美元，铁路借款 2 151 万美元。<sup>②</sup> 吴首天根据《中国金融年鉴》第 1 册第 68~70 页，认为这一时期国民政府共举借外债 14 笔，总额不超过 4 亿元。<sup>③</sup> 王方中经考证后认为，抗日战争爆发前的

王晓华：《国民政府铁路外债整理述略》载《国民档案》1992 年第 2 期，第 94~103 页。

吴承明：《帝国主义在旧中国的投资》，人民出版社 1956 年版，第 183、185、191 页。

吴首天：《1927~1937 年国民党政府外债政策之研究》，载《史学月刊》1984 年第 6 期，第 75~76 页。

10年中，国民党政府的外债总额在6000万美元左右。<sup>①</sup>综合各方面的资料，笔者认为，战前10年中，国民政府所借外债总额（实借额，不包括发行定额中的未发行额）约为7960万美元，或许有遗漏的，但相差不会太多。

### （三）对战前10年间国民政府外债政策的评价问题

传统观点认为：在这10年间，国民政府鉴于北洋政府滥借外债的教训，故对于外债，力主慎重，不肯轻于起债。吴首天认为，这种观点不仅与历史事实大相径庭，而且是极其荒谬的。据历史资料记载，1927~1937年国民党政府不仅未能做到“避免举借外债”，相反，倒是大举外债，仅公开举借的外债就有14笔之多。这10年间所借外债规模之所以较小，并不是国民党政府“力主慎重”造成的，而是受客观因素的影响所致：30年代资本主义世界经济大危机的影响、中国政府本身的债务信用问题和帝国主义之间的互相牵制。他指出，这10年间，国民党政府执行了一条以整理清偿旧外债为重点的外债政策，为国民党政府日后获得大量贷款创造了有利条件，为国民党推行的卖国政策奠定了基础。<sup>②</sup>相对来说，徐锐的看法比较客观和科学，他认为：这一时期外债条款的签订，一般地不像北洋时期以及抗战以后那样附有旨在控制中国的附加条件，无论从利率、期限、偿付保证等方面看，尚算不上苛刻及强人所难。所举借的外债还有相当部分用于经济建设之中。总的来看，这一时期的外债，一方面是帝国主

<sup>①</sup> 王方中：《抗战前十年国民党政府借过多少外债》载《近代史研究》1988年第1期，第303页。

<sup>②</sup> 许毅主编：《民国历届政府整理外债资料汇编》（第2卷），财政科学研究所、中国第二历史档案馆编写，1990年内部印行本，第498页。

吴首天：《1927~1937年国民党政府外债政策之研究》，载《史学月刊》1984年第6期，第80页。

义经济侵略的重要手段，但是从另一角度看，它也起到了提供资金，引进现代技术，促进中国发展现代化和加强国力的作用。<sup>①</sup>

当然，不可否认的是，南京政府举借外债也产生了严重的负作用。1934年前后，正是蒋介石发动对苏区军事围剿之际，故1933年的棉麦借款无疑起到了增强蒋介石内战实力的作用。不仅如此，棉麦借款实际上是美方借机向中国市场推销剩余产品，而当年中国正普获丰收，“此种措施，不惟民食发生恐慌，而社会金融当受极大之影响，为害之烈，何可言喻”。<sup>②</sup>总之，对这一时期南京政府的外债政策以及对中国社会的影响，应作一个具体而辩证的分析。

### 三

抗日战争爆发后，沿江、沿海的关税、盐税大部分丧失，财政困窘达于极点，为应付庞大的军事支出，国民政府又举借了大量外债。由于外债在抗战中的重要地位，学术界对这一时期外债史的研究显得更加深入，已经取得了重大进展，分述如下：

#### （一）关于抗战时期的外债总额问题

对这一问题，学术界的看法大致相同，仍有小的分歧。宓汝成指出，中国的战时外债，计向苏联借款3次、美国5次、英国3次（其中1次为两笔）按1英镑兑换5美元的折算率计算，

徐锐：《略论抗战前南京国民政府的外债问题》，载《民国档案》1993年第3期，第87页。

《文官处为西南各省国民对外协会请撤销续借美麦案等致行政院公函》1932年12月6日转引自徐锐：《略论抗战前南京国民政府的外债问题》载《民国档案》1993年第3期，第87页。

共计借款额为 11.6 亿美元，实际动用额为 8.57 亿美元。不过，上述借款中，有两笔（美国 1942 年 5 亿美元信贷和英国 1944 年 5 000 万英镑信贷）究竟能不能算是中国的债务，还大有疑问。因为这两笔款项，虽同名为“信贷”，即是分别根据美英两国与我签订的“财政援助协定”而来。说是借，而对利率怎么计算、本金怎么偿付以及作为借款例有的各种条件并无明确规定。换言之，是否要归还还大有讨论的余地。这种习称的信贷，充其量只能说是一种准借款。如果把这两笔信贷排除在外，则抗战时期的外债总额为 3.78 亿美元，实际动用量为 2.8667 亿美元。另外，宓汝成认为，有些借款，在“七七”事变前已酝酿，且原则已定，只是正式合同签署于这个期间，后又失效中止，如中英广梅铁路借款、中法叙昆铁路借款等未计算在内；还有一些临时垫款、商务交往中的余欠都未考虑在内；中美、中英间的“平准基金”，系由双方银行“互行维持合作协约”而成，非同通常借款，也排除在外。

吴景平在与宓汝成的同名文章中则认为，抗日战争时期国民政府的外债总额为 122 905.3606 万美元，计苏联 3 次易货借款 2.5 亿美元，英国 8 项借款折合美金共计 27 621.7906 万元（2 次平准基金借款 1 000 万英镑、3 次购车购料信用借款 804.7 万英镑、财政援助借款 5 000 万英镑及两项小额借款 317 906 美元）美国 7 项借款共计 68 600 万美元（桐油借款、华锡借款、钨砂借款和金属借款 4 项共 1.2 亿美元、平准基金借款 5 000 万美元、财政援助 5 亿美元、永利化学公司信用借款 1 600 万美元）法国两项借款约

宓汝成：《抗战时期的中国外债》，载《中国经济史研究》1998 年第 2 期，第 50~60 页。

合 1 500 万美元，捷克一项军火余欠 367 140 英镑。<sup>①</sup>

根据刘克祥、陈争平的统计，抗战时期国民政府所借外债数与吴景平的分析相差不大，计 126 023.5000 万美元，具体情况如表 1：

表 1 抗战时期国民党政府主要外债统计（1938~1944 年）

借款年月	借款名称	借款金额	年息（%）
1938 年 3 月	苏联第一次易货借款	50 000 000 美元	3
1938 年 7 月	苏联第二次易货借款	50 000 000 美元	3
1939 年 2 月	美国第一次（桐油）借款	25 000 000 美元	4
1939 年 3 月	英国第一次平准基金借款	5 000 000 英镑	2.75
1939 年 6 月	苏联第三次易货借款	150 000 000 美元	3
1939 年 8 月	英国第一次信用借款	3 047 000 英镑	5
1940 年 4 月	美国第二次（华锡）借款	20 000 000 美元	4
1940 年 10 月	美国第三次（钨砂）借款	25 000 000 美元	4
1941 年 2 月	美国第四次（金属）借款	50 000 000 美元	4
1941 年 4 月	英国第二次平准基金借款	5 000 000 英镑	1.5
1941 年 4 月	美国平准基金借款	50 000 000 美元	4
1941 年 6 月	英国第二次信用借款	5 000 000 英镑	3.5
1942 年 2 月	美国财政借款	500 000 000 美元	
1944 年 5 月	英国财政借款	50 000 000 英镑	
合 计		920 000 000 美元 68 047 000 英镑(按 1： 5 兑换率折算成美元为 340 235 000 美元)	

表 1 中所列仅为抗战时期国民党政府所借外债的主要部分，此外，尚有向英、法、比、捷、德、荷等国举借的其他一些小额

吴景平：《抗战时期中国的外债问题》，载《抗日战争研究》1997 年第 1 期，第 59~66 页。

债款，未能一一列出。<sup>①</sup>

由此观之，关于抗日战争时期国民政府所借外债总数问题，基本史实已经比较清楚，只是在“外债”的标准上还有一定的分歧，导致所得总额稍有出入。

## （二）关于抗战时期外债的特点问题

抗战开始后，先是中国独力抵抗日本帝国主义的侵略，而在1941年苏德战争和太平洋战争爆发后，则是中国与同盟各国一起为共同制止世界邪恶势力（包括日本）法西斯的暴行而奋斗。故战时外债的条款与普通借款稍异，其特点有五：（1）借款为易货性质，不以现金交付；（2）无折扣、利率低，无经理费；（3）计息以实际动用部分为限；（4）随时可以偿还本金，并可全部提前清偿<sup>②</sup>；（5）不用提供担保，仅指定由中国运售某些货物以售价抵付。

## （三）关于抗战时期国民政府外债的评价问题

对此问题 虽也有学者持批评态度 认为国民政府“在外债政策上，更日益加深向帝国主义投靠”；美国占了国民党政府所借外债的一半以上，“这反映了美国在国统区经济实力的增强，这也使国民党政府进一步地依赖美国”<sup>③</sup>。但大多数专家、学者都加以肯定，认为：就总体言，战时中国举借和使用外债的必要性、合理性应基本肯定，中国的债务信用基本得以维持，中国没有因外债问题导致国家主权新的重大损失，中国在外债问题上所

刘克祥、陈争平：《中国近代经济史简编》，浙江人民出版社1999年版，第644页。

宓汝成：《抗战时期的中国外债》，载《中国经济史研究》1998年第2期，第60页。

清庆瑞：《抗战时期的经济》北京出版社1995年版，第353～354页。

处的地位也要优于其他任何时候。<sup>①</sup>对此，宓汝成的分析更为详细、透彻，他指出，中国在当年以一个大而弱的国家，遭遇横暴，为坚决抗战到底，所有军事用品及交通通讯工具等，多须购自国外，所需外汇多而急；在向各友邦采购中采取签订易货借款方式来解决，应该说是做得适合时宜的。所得的贷款载体——即当年被称为“农工产品”之品——大体都用于抵抗战争、多多少少程度不等地在为争取到胜利，在与盟国共同粉碎法西斯势力中起了积极作用。综观战时借款，其条件，总的是合乎国际惯例，平等、合理、两利且有某些优惠；在洽谈过程中，尽管贷方最初曾一度提出一些有损国家主权、民族利益的要求；而在我借方的主政者、执行者的力予抵制下终收到给以摒除的效果。<sup>②</sup>

#### 四

抗日战争胜利的 4 年，国民党称之为“戡乱建国”时期，共产党称之为解放战争时期，学术界则称之为第三次国内革命战争时期。战争的烟火弥漫长城内外、长江南北，战争成为这 4 年的主题。由于战争，中国的财政经济全面崩溃。因此，在国民政府的外债研究中，抗战胜利后 4 年的外债问题乏人问津。其实，抗日战争胜利在望时，国民政府就有详细的举借外债的计划，“战后复兴事业，百端待举，需要经费至为巨大，必须利用外资，方能依照确定方案，应付裕如”。<sup>③</sup>抗战胜利后，国民政府在举借

吴景平：《抗战时期中国的外债问题》载《抗日战争研究》1997年第1期，第86页。

宓汝成：《抗战时期的中国外债》，载《中国经济史研究》1998年第2期，第62页。

《民国外债档案史料》（第2卷）档案出版社1991年版第413页。

外债活动中 有四个问题值得学术界的重视和研究。

### （一）对战前旧债的整理和恢复偿付外债

1946 年 4 月，国民政府财政部向行政院提交了《战前各债恢复偿付办法》，8 月，国民政府财政部公债司拟具恢复偿付外债办法。为了落实旧债偿还，国民政府恢复了整理内外债委员会，对旧债进行整理。同时，还计划增设债务事务机构，核销债券。国民政府对有确实担保的外债和无确实担保外债的偿还提出了设想。1946 年 4 月 20 日 国民政府财政部呈行政院关于战前外债恢复偿付的办法中，以关盐税担保的英法借款、克利斯浦借款、善后借款、英德续借款、芝加哥大陆商业银行借款、马可尼费克斯借款、太平洋拓业公司借款、湖广铁路借款息金，自 1946 年 7 月 1 日起恢复偿付。同年 12 月 24 日，行政院院长宋子文下达了《关于恢复偿付外债应从缓实施密令》。<sup>①</sup> 财政部于 1947 年 7 月 17 日代表中国政府向外发表声明，称：“此次世界反侵略大战，中国抗战最久、损失最重。现在战争虽已结束，然中国经济与财政复员工作仅方开始，而战后建设需款迫切，构成当前财政上之艰巨负担，尤以外汇方面为然。另一方面，全国工商、交通各业，以及税务行政，又需相当时日方可恢复正常。今日之中国，正如战后其他多数国家，仍须依赖国际间之经济援助，发展工商业，以培植偿债能力。”<sup>②</sup> 对外债的偿付，国民政府深具决心，但乏实力，因此旧债的整理与偿付 随国民党败退台湾而搁浅。

### （二）外债难求，罗掘内债

抗战胜利后的 4 年中，国统区的财政金融危机年甚一年，举

《民国外债档案史料》(第 2 卷)档案出版社 1991 年版 第 494 页。  
上引书，第 497 页。

借内外债为解决财政困难的老办法，由于外债整理与偿付问题一拖再拖，因此，国民政府着力罗掘国内公债。从 1946 年到 1949 年，国民政府发行了总数为法币 3 亿元、美金 9.41 亿元、黄金 200 万市两、谷麦 1 000 万石、金圆券 5.23 亿元、银元 3 亿元的公债。这一时期举借的内债不仅数额大，还有以下特点：一是由于通货膨胀，国民政府发行的国内公债，除 1946 年 9 月的第二期土地债券以法币为本位外，其他的均采用黄金、美元、金圆券、银元或实物来计值；二是担保品除国库税收担保外，还有外国贷款、美援担保和外汇基金担保等等；三是利率高，一般均为年息 4~6 厘，短期库券利率高达年息 2 分、月息 1 分 5 厘；四是发行定额与实发行额相差甚远，如 1946 年 10 月发行的同盟胜利美金公债，定额为 4 亿美元，实发行额为 8 000 万美元。1947 年 4 月 1 日、10 月 1 日发行的短期库券定额为 3 亿美元，实发行额 4 248 万美元。1949 年 2 月 1 日、6 月 1 日发行的黄金短期公债定额为黄金 200 万市两，实发行额为 9 090 市两。以上特点反映了国民政府统治下的债信低下、经济破产、人民贫困的情景。

### （三）债权国为美国与加拿大

世界资本帝国主义列强几乎都成为近代中国的债权国。晚清时期的债权国有英国、美国、法国、俄国、德国、比利时、丹麦、日本、意大利、奥地利等。北洋时期的债权国有美国、比利时、俄国、德国、日本、法国、英国、奥国等。主要债权国为英国、德国、俄国与日本。国民政府在抗战前与抗战中则向美国、德国、英国、日本、苏联等国借款。但到抗战后，国民政府向外借款中，有 2 项向加拿大举借，债额为 7 275 万加元，其余各项借款都是向美国借的，债额为 14 219.3 万美元。这样，近代中国外债的债权国由多国变成美国与加拿大两国。为什么有这种变

化？一是第二次世界大战结束后，国际经济形势发生巨大变化，世界资本帝国主列强中，德国和日本战败，英国、法国、苏联等欧洲国家在世界大战中遭受巨大创伤，美国则成为世界首富。二是美国对华政策所致。美国为了达到战后取代日本、英国，独霸中国的目的，在战后与国民政府签订一系列协定，支持国民政府的统治。加拿大的借款“是与美国借款性质相同的，一方面是商承美国政府意旨，与美国侵华政策相辅并行，一方面是推销战后自己的剩余物资。”<sup>①</sup>

#### （四）关于“美援”问题

研究战后外债，“美援”问题是不能忽视的。战后美国除了向国民政府施放多项贷款外，还向国民政府提供了大量的“美援”。关于“美援”，有两个问题需要研究。一是“美援”的概念。有些著作、文章及回忆录中，“美援”概念包括美国向国民政府的贷款，还包括向国民政府的赠与物资。把贷款称之为“美援”似有献媚之嫌。“美援”是美国向国民政府提供的“救济”售让、赠与物资在当年的一种不科学的口语称谓。二是战后“美援”的种类与数额。“美援”渠道复杂，有政府、军界、工商界、社会文教团体等，而中国接收也有政府、金融、工商、军队、文教团体等。“美援”种类繁多，有粮食、衣服等，也有工农业和医疗卫生器材，还有军备物资等，基本上是第二次世界大战期间的剩余物资。“美援”的数额至今也没有精确的统计。“美援”的作用，虽然无补国民政府的巨额财政赤字，但也在某种程度上起到了外债的作用。以上诸问题值得学术界的重视与探讨。

<sup>①</sup> 刘秉麟：《近代中国外债史稿》 三联书店出版社 1962年版，第 258 页。

## 五

纵观国民政府在大陆的 22 年，共举借大小外债 108 项，折合国币债务总额达 4 497 549 442 元左右，其中军政借款 31 项，债额达 3 902 676 230 元，占这一时期总额的 86.77%；实业借款 63 项，债额为 370 280 846 元，占总额的 8.23%；教育借款 10 项，债额为 1 269 507 元，约占总额的 0.03%；农产品借款 3 项，债额为 223 247 859 元，占总额的 4.96%；其他借款 1 项，债额为 75 000 元，占总额的 0.001%（参见本书附表 2）。尽管笔者做了大量的考证和分析研究，这一数字也还是不很准确的，这主要是因为：某些借款是由借贷双方秘密进行的，债额多少一开始就不明确。另外，在旧中国，中外币制、币值有很大变动，汇率、物价波动得也很厉害，这些都影响到对国民政府的外债总额做出一个准确的判断，需要我们进一步深入研究。从用途上说，国民政府时期的外债大部分都被用于军政费用，抗日战争之前和之后阶段所借外债主要是用于发动反革命内战和维护其反动统治，而抗日战争时期的外债主要是用于抗击外敌侵略，具有进步意义。所以，国民政府时期的外债具有功过分明，便于评价的特点。

由于南京国民政府是在蒋介石发动“四一二”反革命政变、投靠帝国主义的基础上建立起来的，所以，帝国主义列强也就在表面上对国民政府作了一些经济上的小让步，以表示对它的支持。表现在外债上就是利息较低，折扣少，抗日战争之前所借外债利率一般在 5%~1.5% 之间，折扣在 93~99 折之间；抗日战争之后所借外债，利率在 3.5%~2% 之间，一般都无折扣。在抗日战争时期，由于中国和同盟国共同作战，国民政府举借的外

债不用提供担保，仅指定由中国运售某些货物以售价抵付；借额按全额提供，无折扣；利率低，以实际动用额计算利息。总之，国民政府所借外债，条件比较优惠，不像晚清外债和北洋外债那样条件苛刻（利息高——年利高达 8 厘或 9 厘以上；折扣大——普遍在 83~95 折之间）

另外，国民政府所借外债的债权国比较集中，在抗日战争之前主要是美国；在抗日战争时期主要是苏联、美国和英国；在抗日战争之后则主要是美国和加拿大，不像晚清时期和北洋时期那样，债权国很多，有美、英、法、德、比、俄、荷、意、葡、西、丹、挪、加和瑞典，在亚洲还有日本。与这一特点相联系，国民政府时期的外债，笔数相对较少，但每一项的债额较大，如 1942 年的美国财政借款达 5 亿美元之多。而在晚清和北洋时期，由于财政的极端困难，历届政府，不问债额的多少，只要有债可借就行，造成债项多，数额大。如晚清政府共借外债 208 笔，债务总额达 130 588.8 297 万两（库平银）<sup>①</sup>；北洋政府共举借外债 645 笔，债务总额达 15.7 亿银元。<sup>②</sup>

总之，南京国民政府建立后，由于国内国际形势的变化，由于抗日战争及战后美国支持国民政府打内战的影响，使得这一时期外债的举借和偿付均出现了新的特点，值得进一步研究。

## 六

建国以来，特别是改革开放以来，关于国民政府外债的研究

许毅、金普森等著：《清代外债史论》，中国财政经济出版社 1996 版，第 40 页。

② 金普森：《北洋外债简论》载《浙江社会科学》1997 年第 1 期，第 85 页。