

本书系国家社会科学基金规划项目“近代中国国内公债研究(1911~1949)”~~(1911~1949)~~的阶段性成果，并得到浙江省民国浙江史研究中心资助出版

近代中国国内公债研究

(1911~1949)

潘国旗摇著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

近代中国国内公债研究：1912~1949 年 / 转幡国旗著. — 北京：经济科学出版社，2004
I. 转幡国旗著. — 北京：经济科学出版社，2004

I. 转幡国旗著. — 北京：经济科学出版社，2004
I. 转幡国旗著. — 北京：经济科学出版社，2004

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 123456 号

责任编辑：卢元孝
责任校对：董蔚挺
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

近代中国国内公债研究（1911—1949）

潘国旗摇著

经济科学出版社出版、发行摇新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 10号摇邮编：100048

总编室电话：010-68554148摇发行部电话：010-68554048

网址：www.economicsscience.com

电子邮件：jiaofu@economics.com

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

1999年10月第1版摇1999年10月第1次印刷

1999年10月第1版摇1999年10月第1次印刷

定价：18.00元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有摇翻印必究）

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

序

公债是产生于古代、发展于资本主义社会的一个财政范畴，是政府以信用形式向本国居民、单位或向国外取得收入而形成的一种债务，它反映着以国家为主体的一种分配关系。按发行地域划分，公债可以分为国内公债（简称内债）和国外公债（简称外债）。公债与一国经济的发展有密切的关系，运用得当，公债可以平衡财政收支、有效动员和重新配置社会资源、促进经济健康稳定增长。但如果运用不当，公债也可能对国家的社会经济等各个方面造成难以估量的消极影响。

中国古代没有公债制度，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。但随着鸦片战争的“一声炮响”，中国逐步变成半殖民地半封建社会。外国资本、帝国主义侵略者以军事、政治、经济的多种手段侵略、压迫和掠夺中国。中国为了抵制侵略、摆脱受压迫和被奴役的地位，不得不“师夷长技以制夷”，不得不举借外债、利用外资、引进设备和技术，以加强国防、发展经济。中国近代公债史由此开始。

关于中国近代外债史，从 20 世纪 80 年代末开始，我受当时的财政部部长张劲夫同志委托，组织了有财政部财政科学研究所、中国人民银行参事室和金融研究所参与的外债史料整理小组，在有关部门的协助下，先后整理出版了《清代外债史资料》（上、中、下卷）、《民国外债档案史料》（1~5 册）、《上海市外商外债档案史料汇编》（内部发行）（1~5 册）、《中国外债档案史料选编》（1~5 册）以及其他一些史料。为了进一步研究中国社会主义的经

济基础的直接来源和中国资本主义的特色，我在 1955 年发表了《“两声炮响”与中国资本主义生产方式和社会主义生产方式形成的关系》的长篇文章，提出了外债的两重性和资本的两重性问题，认为外债和资本既是资本帝国主义侵略、剥削中国人民的工具，但同时在客观上对近代中国的经济发展和近代工业的建设也起到了一定推动作用。在这个基础上，又着手深入研究、分析了清代外债的债项及其作用，从而认识到清王朝的腐败是鸦片战争失败和外债产生以及清政府衰亡的基本原因，外债在中国资本主义生产方式形成的过程中起着不可替代的作用。《清代外债史论》就是这一阶段的成果。书出版后，我并没有停止思索，而是进一步在更广阔的历史层面，按照历史与逻辑相统一的要求，力求摆脱就外债论外债的局限性。为此我们决定从历史研究的因果关系入手，以外债为切入点，通过对近代中国社会发 展道路的探索，来说明中国共产党人怎样使中国摆脱了“百年屈辱”，实现了中华民族的伟大复兴。以此为目的，由我担任主编，潘国旗等参与编写了《从百年屈辱到民族复兴》系列丛书，依据历史进程编为四卷：《清代外债与洋务运动》、《北洋外债与辛亥革命的成败》、《国民政府外债与官僚资本》和《新中国外债与中国特色的社会主义》。丛书出版后，得到了学术界的广泛关注，一些专家学者提出了很好的意见和建议，而后修订版一至四卷已于 1991 年 1 月一次出齐。至此，近代中国外债史的研究已取得阶段性的成果。

与中国近代外债史的研究相比，对近代中国国内公债（内债）史的研究相对缺乏，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 80 年代出版的几部书，即：贾士毅《国债与金融》（商务印书馆 1984 年版）、《民国财政史》（商务印书馆 1985 年版）、千家驹《中国的内债》（北平社会调查所 1936 年印行）、王宗培《中国之内国公债》（长城书局 1934 年版）。新中国成立后出版的千家驹《旧中国公债史料》（中国财政经济出版

社员缘年版)，则成为世纪缘年代至愿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，但论者限于当时的历史条件，把旧中国内债作为“四大家族”残民以逞、盘剥民众的发财工具进行批判，未能进行科学、客观的分析，结论失之偏颇。这一状况直到中国共产党十一届三中全会以后才有所改观，随着我国开始恢复国债发行，运用公债（包括内债与外债）工具，为改革开放、推进四化建设服务，近代中国公债史研究也在新的历史条件下引起人们的重视，并有了较快发展。

值得一提的是潘国旗在其博士论文基础上出版的《国民政府缘-缘年的国内公债研究》一书（经济科学出版社出版缘年员月版），着重研究了国民政府从发展资本主义到形成官僚资本主义的三个阶段：战前十年、战时八年和战后四年的内债发行、筹募、用途、整理、偿还及内债对当时社会所产生的深刻影响，客观分析了公债的作用。此后，潘国旗于缘年员月，来到财政部科研所博士后流动站做研究工作，一方面协助我完成了《北洋外债与辛亥革命的成败》、《国民政府外债与官僚资本》和《新中国外债与中国特色的社会主义》等书的编纂、出版工作；另一方面继续从事近代中国国内公债的研究，主要对晚清、北洋时期的国内公债进行比较深入、系统的研究。经过两年多的努力，他完成了博士后出站报告《近代中国国内公债研究（缘-缘）》的写作，于缘年愿月出站。这个报告经过他的修改，现在要付梓出版了，作为他的合作导师我感到很欣慰。

本书在前人研究成果的基础上，有几点值得一提：

第一，按照马克思主义生产力和生产关系、经济基础和上层建筑辩证关系的基本原理，把近代中国内债放到当时的政治、经济、财政大背景下进行考察，剖析了内债的两重性，并力求避免就债论债的倾向。

第二，对近代中国内债的起源问题提出了自己的观点。传统观点都认为晚清政府缘年的“息借商款”是近代中国中央政府举

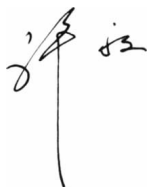
借的第一笔内债。而笔者通过对《中国近代外债史统计资料》、《清代外债史资料》、《中国清代外债史资料》和《中国近代经济史（1840-1911）》等文献资料的考证，指出近代中国的第一笔内债应是左宗棠西征时第五次借款中的华商部分。这一论点虽然有待进一步考证，但也可视作是一家之言。

第三，比较准确地弄清了晚清、北洋两个时期各自举借的国内公债的总额。长期以来，由于研究者对“内债”的定义缺乏一个统一而科学的标准，加上币值（制）变动、物价波动等技术难题的限制，导致对近代中国各时期举借内债总额的统计有较大出入。而本书在准确界定内债概念的基础上，参考各种有关资料，经过详细考证，得出了晚清、北洋两个时期较为可信的举债总额，奠定了研究这两个时期内债史的基础。

第四，对晚清、北洋时期的内债政策、内债作用进行重新评价。由于受历史条件的限制，传统观点对晚清、北洋政府所发行的内债大多持否定态度，认为一切财政手段都是统治阶级维护其政权的需要，其内债发行也必然具有反动性。而本书在指出晚清、北洋时期的内债具有浓厚的半殖民地半封建性质的同时，肯定了这两个时期所发行的内债在客观上还是有一定的积极意义和进步性的，如北洋时期所发行的内债，有占债额约四成的（共计约亿银元）部分用之于交通事业建设、教育事业和水利、赈灾等，在一定程度上促进了中国经济的近代化。

第五，对北洋时期的国内公债与银行业的关系进行了重新评价。以往论者都把近代中国银行业大量投资政府公债作为其投机性、封建性的表现，进行全盘否定。本书经过论证后认为：在北洋政府公债政策的刺激下，中国近代的银行业迅速发展起来。许多后来颇有影响的银行（包括中国、交通以及金城、盐业、上海等银行），都是在这一时期建立或成长起来的，这些近代化的银行，配合中国民族资本主义在“黄金时期”（-年）的发展，使中国的社会经济有了较快发展。

潘国旗同志的这部著作研究方法得当，史料翔实，研究比较深入，对国内公债史研究的发展作出了一定贡献。当然，由于受时间和资料等条件的限制，本书也存在一些不当和疏漏之处，希望作者以此为起点，继续努力，不断进步，争取在中国公债史研究领域取得更大的成绩。



目 录

导论	(员)
摇摇一、概念的界定	(员)
摇摇二、晚清、北洋时期国内公债研究的学术史回顾	(远)
摇摇三、本书的研究方法、资料概况、 基本框架和研究意义	(员)
第一章摇近代中国国内公债的起源	(员)
摇摇一、清朝的由盛转衰及其财政危机	(员)
摇摇二、近代中国公债的起源	(缘)
第二章摇甲午战争后的晚清国内公债	(愿)
摇摇一、甲午战争后的晚清财政	(愿)
摇摇二、甲午战争后晚清政府发行的三次国内公债	(员)
第三章摇北洋时期的国内公债	(员)
摇摇一、北洋政府时期的财政困境	(员)
摇摇二、北洋时期国内公债的发行概况	(员)
摇摇三、北洋政府国内公债政策之评价	(员)
第四章摇北洋时期国内公债与银行业的关系	(员)
摇摇一、近代中国银行业的发展概况	(员)
摇摇二、北洋时期国内公债与银行业的关系	(员)

目录 近代中国国内公债研究

摇摇三、银行投资公债的评价	(猿)
结论	(猿)
摇摇参考文献	(猿)
摇摇后记	(猿)

导摇摇摇论

公债问题，是近代中国经济史上一个十分重要的问题，它对晚清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，中外学者关注较多，至今已硕果累累。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。我的博士论文《国民政府 1912—1949 年的国内公债研究》^①，着重研究了国民政府时期三个阶段：战前 1912 年、战时 1937 年和战后 1949 年的内债发行、筹募、用途、整理、偿还及内债对当时社会所产生的深刻影响，而对晚清、北洋时期的国内公债，考虑到历史的延续性，也有所涉及，但非常简要。因此，本书拟对晚清、北洋时期的国内公债进行深入、科学的研究，探讨近代中国国内公债的起源、发展，分析近代中国内债的二重性，总结晚清政府和北洋政府的公债政策相继失败的经验教训，提出对当前国债政策制定的借鉴作用。

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。

① 经济科学出版社 1990 年版。

② 《中国大百科全书·经济学》，中国大百科全书出版社 1985 年版，第 404 页。

根据文献记载，公元前 源世纪，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。

① 《苏联大百科全书·国家公债》，人民出版社 员缘年 版。转引自邓子基等：《公债经济学》，中国财政经济出版社 员缘年 版，第 源页。

② 《马克思恩格斯全集》第 四卷，人民出版社 员缘年 版，第 员缘页。

③ 《马克思恩格斯全集》第 四卷，人民出版社 员缘年 版，第 愿页。

在自由资本主义阶段，公债制度有很大的发展。从 19 世纪末到 20 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。20 世纪初，整个资本主义世界的公债总额不过 100 亿 ~ 150 亿美元，而到 20 世纪初的 1914 年，公债竟高达 1500 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

^① 胡关金等：《公债经济论》，杭州大学出版社 1985 年版，第 2 页。

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（圆万两）的《南京条约》中，和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利借款“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”，从而在员愿年形成了近代中国第一笔猿万两的“行欠”外债。

清朝中央政府举借的第一笔国内公债是员愿年左宗棠西征时第五次借款中的华商部分。光绪二十年（员愿年）又举办了“息借商款”，接着，又在光绪二十四年（员愿年）和宣统三年（员愿年）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（仅有上述源次，而且收效甚微）。

到了北洋政府时期，财政依旧十分拮据，其主要收入，像关税、盐税的绝大部分已被扣抵赔款和外债的还本付息，关余、盐余、印花、烟酒诸税又相继为地方截留。在这种财源枯竭的境况下，不得不依赖借债，以维持其统治。北洋政府初期主要是依靠外债来维持，但自员愿年第一次世界大战爆发后，外债来源减少，就不得不乞求于内债，内债逐渐增加。自员愿年到员愿年间，北洋政府财政、交通两部举借内债总额达忽愿万圆，忽愿万圆。忽愿万圆。

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，可以分为国内公债和国外公债。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。中

央公债是由中央政府发行的公债，地方公债是由地方政府发行的公债。在社会主义国家中，统一的国家预算使得国家政权是作为一个整体出面借债的，这样中央公债也就等同于国债。而从西方资本主义国家来看，由于地方财政独立于中央财政，因而可以较为严格地区分中央公债和地方公债。地方公债虽然是整个公债的一个组成部分，但不是“国债”。按照 1995 年颁布的《中华人民共和国预算法》的规定，现阶段我国地方政府一律不得发行公债，使“公债”等同于了“国债”；而对于资本主义国家来说，“公债”是包括“国债”和“地方债”两个组成部分的。当然，随着公共财政制度的进一步深化，我国也有可能出现地方公债。

为了更好地把握本书的研究对象，还有必要对“公债”、“内债”及“外债”等几个相关的概念作一些区别。“公债”与“内债”、“外债”的共同点是，三者都是债务的一个组成部分。当政府向国内的个人和单位举债时，既产生“公债”，也产生“内债”，即此时的公债就是内债。同样，当政府向国外的政府、银行、企业和私人借入借款时，此时产生的公债也就是外债。可见，任何一项公债，不是属于内债就是属于外债，公债就是整个社会的债务的一个组成部分。但从严格的科学定义上看，又不能仅将公债称为“内债”或称为“外债”。因为“内债”这一概念既包括政府举借的国内公债，也包括私人、单位所举借的内债。同理，“外债”的内涵也是由国外公债和国外私债两部分共同组成的，只有在一个国家仅存在公债而无私债的条件下，国内公债才能称为“内债”，国外公债才能称为“外债”。^①当然，在文章概念明确的情况下，也可简称国内公债为内债，国外公债为外债，就如本书在某些章节所使用的那样。但这并不妨碍我们从严格意义上将“公债”与“内债”、“外债”区分开来。

国内公债发展到现代，形成了三个基本功能，一是弥补财政赤

^① 邓子基等：《公债经济学》，中国财政经济出版社 1994 年版，第 4 页。

字，二是作为建设性资金的来源，三是调控宏观经济。一般说来，发行建设性公债不会引起财政风险。因为如果政府发行的公债是为了增加基础设施等公共资本的投资与积累，就会与私人资本产生互补作用，提高私人资本的效率促进国民经济的增长。应该引起我们注意的是赤字公债，因为如果公债的发行是为了弥补政府的较高公共消费和转移支出不足，公债的发行会对经济体系产生负反馈效应，降低和减缓国民经济的增长率。

综上所述，结合近代中国公债史的具体情况，本书所说的“公债”或“内债”，是指近代中国历届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国内公债，既包括财政部发行的公债，也应涵盖铁道部、交通部和建设委员会等中央其他部门所发行的所有内债；既包括公开发行的以公债票、国库券形式出现的债项，也包括以合同、契约等形式出现的各种债务。

二、晚清、北洋时期国内公债研究的学术史回顾

随着清末国内公债的出现，学术界对内债的研究也就开始了。1903年广智书局出版了梁启超的《中国国债史》，该书对晚清的“国债”进行了初步的梳理，它既是由中国人自己编写的最早的中国近代经济史著作之一，也是最早研究中国近代内债史的著作之一。辛亥革命推翻皇权帝制进入民国时期以后，随着中国近代经济史学科的建立和研究的开展，民国财政史开始作为一个具有现代意义的独立学术领域得以开拓发展起来，而国内公债史作为财政史的一个重要组成部分开始受到学者的重视。民国时期国内学者对公债问题的研究首推贾士毅的《民国财政史》^①，他在该书中，以一篇（第四编“国债”）的篇幅，按财政部经管的长期内债与短期内债、农商部内债与交通部内债、地方内债、整理国债、偿还国债的顺

^① 商务印书馆 1934年版。

序，对自清末至民国五年（~~1916~~）的国内公债进行了较为翔实的沿革描述和分析。杨汝梅在《民国财政论》^①中对当时的内外债问题也有比较深刻的分析。在民国时期，有些政府部门开始着手编写财政著作和财政资料，而北洋政府财政部、交通部作为公债的发行和管理部门也编写了一些内外债资料，如王景春编《中国铁路借款合同全集》（交通部，~~1916~~）、《交通借款说明书》（交通部，~~1916~~）、《交通部经管各项债款说明书》（交通部，~~1916~~）、《财政部经管有确实担保外债说明书》（财政部，~~1916~~）、《财政部经管无确实担保外债说明书》（财政部，~~1916~~）。另外，民间经济团体主办发行的财政经济类的刊物也经常刊登有关内外债的研究文章，最著名的当数《银行周报》，它是近代中国经济专业期刊中发行时间最长的刊物之一，于~~1916~~年缘月创刊。其内容除了刊载各地工商与财政金融消息、国内外银行与工商经济的调查以及银行、钱庄和市况等的统计资料外，对内外债问题也十分重视，屡有从理论和实践上研究中国公债问题的论述。除了《民国财政史》一书外，贾士毅还利用担任政府财政金融官员之便，搜集了大量的内外债资料，写成《国债与金融》一书。该书对内外债“现时”性状况说明、描述多，分析则比较浅显，不过基本勾画出中国近代内外债的面貌以及相关的财政金融关系，为后人的研究提供了基础。至于民国五年（~~1916~~）以后的国内公债情况，贾士毅在《民国续财政史》^②第四编《公债》中已有赅续。该书以北洋时期的公债状况为沿革，以国民政府时期的公债概要为“现情”，对自~~1916~~年至~~1916~~年的国内公债各债项进行了逐项罗列，条分缕析，以为后人借鉴。贾士毅的这三部著作，资料翔实，面面俱到，确是研究近代财政史和公债史的必备之书。与此同时出版的还有两本影响较大的研究中国内

① 商务印书馆~~1916~~年版。

② 商务印书馆~~1916~~年版。