

试析清末国内公债问题

蒙 永 乐

内容提要 晚清政府仿效西方三次发行公债。本文针对这三次公债发行的过程,结合国内情况,分析发行公债造成的社会影响和失败的原因,总结其留下的深刻的历史教训,为当今经济的发展提供有益的借鉴。

关键词 公债 股票 意识环境 宏观调控 旧中国公债史

鸦片战争以后的清政府又遭遇到接连不断的农民起义和外国侵略及战后赔款,财源已近乎枯竭。19世纪末,甲午战争和战后巨额赔款及西方国家经济侵略的新变化,使本已相当脆弱的清末财政更加不堪重负。为应付庞大的战争消耗和战后赔款,清政府被迫在举借列强政治性贷款的同时较大数额地举借国内公债,于是公债就成为清末经济生活中棘手而又无法回避的问题。由于各种原因,清末举借内债不仅未能达到目的,而且使早已存在的一系列问题更加突出,并对以后历史的进程产生了相当的影响。因此,剖析清末公债问题,总结其留下的深刻的历史教训是很有必要的。

一 清末国内公债的发行及其后果

清政府为缓解财政困难,在全国范围内发行公债,最早开始于1894年,到清政府灭亡时先后三次较大数额地举借国内公债。

清政府第一次发行全国性国内公债是1894年的“息借商款”。甲午战争前,清政府由于连年不断的战争和赔款,已面临“帑藏偶有不敷”^[1]的困境。甲午战争爆发后,迫于“倭氛不靖,购船募勇,需饷浩繁”^[2]的形势,经户部奏议,清政府决定在富商巨贾中息借商款以应时局,并首先在京城试行,继而向全国推行。因战争正在进行,何时了结尚不可知,故借贷总额并未具体规定,仅规定月息为7厘,印票以100两为一张,分两年半还本付息。以6个月为一期,第一期还利不还本,自第二期起本利并还,每期还本1/4,本还利减,一年按12个月计息,遇润照加,以库平足色纹银购买,以地丁、关税为担保,用库平足色纹银偿还。因是首次发行国内公债,结果如何尚无定论。清政府为了刺激富商大贾踊跃交银领票,规定:集款1万两,可以“将筹集之人先行请奖,虚衔封典,以示鼓励”^[3];集款至100万两以上的,“其善堂会馆,请给匾额,并将绅董首事酌奖一二人”^[4]。据户部《息借商款已有成数请停续借折》载,到1895年5月,息借商款“溯息开办至今已经奏咨有案者:广东借银五百万两,江苏借银一百八十一万两,山西借银一百三十万两,直隶借银一百万两,

陕西借银三十八万余两,江西借银二十三万余两,湖北借银十四万两,四川借银十三四万两,合诸京城所借之一百万两,已逾千万之数,洵于军兴用款不无少补”^[5]。此次借贷虽然借得近 1100 万两,但却引发了一系列的问题。甲午战争结束后,清政府担心息借商款行之过久,恐银价日增,有碍商民生计,于 1895 年 5 月宣布,息借商款“未收者一律伤停,毋庸再行议借”^[6]。

清政府第二次举借国内公债是 1898 年初的“昭信股票”。19 世纪末,西方各主要资本主义国家对 中国进行经济侵略的重点由商品输出转向资本输出,企图以巨额的政治贷款来控制清政府的财政税收,进而控制中国的政治。1898 年,甲午战争第四期赔款期限将至,面对数巨期迫的对日赔款,清政府的财政更加显得捉襟见肘,原拟息借洋款以应急需,但在借外债时却是“需用愈急,息借愈难,或甫有头绪而不免纷纭,或已立合同而终成反复”^[7]。由于列强争相抵借,使清政府无所适从,同时也使其初步意识到列强在借款问题上包藏着“其言愈甘,其患愈伏”^[8]的祸端。为筹措第四期赔款,1898 年 1 月 30 日,右中允黄思永奏请发行股票以筹借华款。2 月 4 日,光绪帝批准了户部奏请发行昭信股票的建议,在全国范围内发行公债。3 月 2 日,为保证昭信股票的正常发售,户部又拟定章程十七条并得上諭批准,要求王公大臣、将军督抚、大小文武官员、现任候补候选衔职等均领票交银,倡导商民认购。章程规定,此次办理昭信股票,发行面值为 100 两、500 两、1000 两的股票共计 1 亿两库平纹银,可以各项平银及银元折合库平纹银购买,年息 5 厘,遇闰不加,分 20 年还清,前 10 年还息不还本,后 10 年本息并还,每年还本 1/10,本还则息减,以田赋、盐税收入为偿还担保。中央设昭信局,各省藩司设昭信分局,专门负责公债发行。殷实商号“须有各商号连环保结,报部报司有案,始准承办”^[9]。昭信股票为具名式,名称开列由领票者决定。在报昭信局备案后可以辗转抵押出售。此外,章程还就还本付息的时间、股票遗失的处理、官吏舞弊的处罚及票样等内容作了较为明确的规定。政府明文规定,此次所筹措的银两为赔款专用,不准另用,更不准勒令捐输。就整个发行程序而言,昭信股票比息借商款更具备公债性质。然而,整个发行状况与预期目标相距甚远。虽然清政府要求各级官员认购,但除恭亲王奕訢率先报效库平银 2 万两及少数王公老臣略有报效外,在政府内部并未引起多大的反响,民间的情况也就更不理想了。到 1898 年 9 月初停办民间昭信股票时,全国实际发行不足 2000 万两。1898 年 12 月底,昭信股票完全停办。

清政府第三次发行国内公债是 1912 年的“爱国公债”。20 世纪初的中国大地,革命浪潮风起云涌。1911 年,辛亥革命敲响了清王朝的丧钟,各省纷纷宣布独立。为了挽救行将崩溃的局势,缓解财政危机,清政府决定发行爱国公债 3000 万元,年息 6 厘,偿还期为 9 年,前 4 年付息,后 5 年抽签还本,以部库收入担保偿还。此时各省已先后宣布独立,国民政府也已成立,清政府众叛亲离,行将灭亡。爱国公债除王公贵族、文武官员有少数认购外,商民并未表现出多少热情,在实际发行的近 1200 万元中,清皇室以内帑现金认购了其中的 1016 万余元。债券还未发行完毕,清王朝就已退出了历史舞台。此次公债由北洋政府继续承担偿还义务。

以上三次发行公债的活动均发生在清末,虽然此时西方思想已涌入中国,整个中国社会发生了深刻的变化,统治集团内部的一部分人也已尝试用西方的经济手段来维护摇摇欲坠的封建统治,但以儒家学说为核心的封建正统思想在整个意识形态领域仍然占据统治地位,等级制度、宗法制度仍森严依旧。对清政府而言,敢于接受西方的思想,不自觉地向祖宗成法和传统观念挑战,无疑是一种大胆而有积极意义的尝试。但由于整个国家机器的腐朽和官僚政治的黑暗,这一尝试并未给清政府带来一线生机,反而加深了清末社会的各种危机。

首先，举借公债使以银为本位的清末财政金融受到巨大的冲击，金融秩序陷入混乱不堪的境地。中国自古以来就是自给自足的自然经济占统治地位的农业国，鸦片战争后才逐渐被卷入资本主义经济的大潮中，一步步地沦为半殖民地半封建国家。甲午战争前，清政府为维系国家机器的运转，应付日益严峻的时局，已较大限度地把负担以苛捐杂税的方式转嫁到国民身上。由于鸦片的大量输入和列强经济侵略加剧，白银外流相当严重，银本位的金融秩序岌岌可危。19世纪70年代后，虽然出现一批近代化的民族资本主义工业，但也仅局限在为数不多的地区、行业，更多的富商大贾“非业钱当丝茶，即以田租房产为生计”，政府无休止的赋税已是“生产只有此数，而征输迄无穷期”^[10]。虽然高额的地租和高利贷剥削使他们聚敛了相当的财富，清政府举借公债时也申谕商民交银领票完全自由，但各级官吏在办理过程中完全违背了自愿的原则，采取强制的手段捐借并举。本来就由于贸易入超、白银外流而财政拮据的中国到19世纪末更是“各省现银日少，商力亦远不如前”^[11]，市面上流通的现银至多不过数千万两，而各省在发行公债时又必索现银，以致“民所存银票纷纷向银号钱铺兑取，该铺号猝无以应，势必至于倒闭，一家倒闭，阖市为之骚然”^[12]。金融秩序乃至整个社会的经济生活秩序完全被银荒扰乱。

其次，清末发行公债，中央政府虽然再三谕令商民领票交银完全自愿，严禁各级官吏苛派勒索，但因筹办公债达一定数量可以虚衔封典，因此在办理过程中，各级官吏虽未响应政府的号召踊跃认购，却“督抚下其事于州县，州县授其权于吏役”，对商民大加逼抑，“力仅足买一票，则以十勒之，力仅足买十票，则以百勒之”^[13]，“吏胥之婪索，暮夜之追呼，捐借不分，影射难免”^[14]。江西一些州县增改息借商款章程，“威吓刑驱，多方逼抑，甚至贫富颠倒”^[15]。安邱县知县俞崇礼办理昭信股票时，“计亩苛派，按户分日严传，不到者锁拿严押，所派之数，不准稍减分厘”^[16]。此等状况连清政府也承认恐非安邱一县如此，各地皆有来报。如顺天府东路厅同知刘仲璵办理昭信股票时，就“拘集商民，勒令认指”^[17]。由于各级官吏在发行公债的过程中违背中央的宗旨，采取强制认购的办法，清政府虽三令五申不准苛派，但面对上述情形却又无能为力，只得听之任之。总之，清末发行公债特别是办理昭信股票中的实际情况，正如给事中高燮会在奏折中所言，“各省办理此时，名为劝借，实则勒令追催，骚扰闾阎”^[18]。因此，由于各级官吏的所作所为使发行公债变成了扰民之举。国民基本的生活秩序被打乱，社会更加动荡不安。

再次，清末政府为缓解财政危机而发行公债，虽也订立严明的赏罚条款，明令禁止官吏贪污索贿，然而实际上办理公债却成了各级官吏贪污、敲诈、聚敛财物的一大机会，各级官吏的巧取豪夺使本已败坏的清末吏治更加腐朽不堪。清初捐纳入官的办法发展到近代已演变成一整套的卖官鬻爵的常规，通过捐纳而获虚衔，由虚衔而进实官，已成为科举之外入仕的一条捷径。清末息借商款虽然仅在富商中劝借，昭信股票发行也有较为严格的操作规程，有由廉干官员组成的昭信局来专职办理公债，并允许各地殷实商号连保代办发行。但实际上公债发行机构隶属于各督抚，由各级官僚机构操纵发行。官吏采取强行苛派的办法勒索商民，“商民惧为所害，惟有贿嘱以求免减，以致买票之人所费数倍于股票，即未买票之人，所费亦等于股票”^[19]。其购买公债以外的各种花费自然为贪官污吏私吞。浙江官吏乘息借商款之机，“加抽烟酒酱缸等捐，江苏、湖广等省开办铺房捐，江苏照案于漕米项下加收钱文”^[20]。各省办理息借商款，在商民允借之后，“州县索解费，委员索川资，藩司衙门索铺堂等费。或妄称银色不足，另行倾泻，每百金已耗去十之二三。复有银已交官，并无票据，官署森严，乡民何从追问；或适值交御，则恣意勒索，席卷而去。问之前任，则曰业已移交；问之新任，则新任不知。商民方避殷实之名，谁敢上控，亦惟隐忍而已。故官绅吏

役尝视息借为利藪”^[21]。官吏贪赃枉法,横征暴敛,其吏治黑暗、腐朽程度由此可见一斑。

第四,公债发行过程中各级官吏的巧取豪夺,不仅扰乱了国民的生活秩序,导致清朝政治更加腐败,同时也为西方教会侵略提供了便利之机。鸦片战争后,西方教会势力一步步渗透到中国社会的各个领域,到 19 世纪末,中国各地已是教堂林立,教会活动日益昌炽。然而,除少数异端分子入洋教胡作非为、扰乱社会外,广大国民由于受传统文化的影响和对教会侵略势力的痛恨,出于保种保教等目的,早在 19 世纪 60 年代就开始了反洋教斗争。在清政府举借公债的过程中,各级官吏对商民“始而传问,继而差拘,甚至枷锁羁禁随之”^[22]。并在办理公债时,加征盐、烟、糖、酒及典当等税,仅陕西因盐加税就造成 40 余家店铺倒闭关门,以致于承税过重的商民“以争入洋教为护符,中国官员不敢过问。又闻通商口岸,有本系华商开设店铺,因避捐款,遂改用洋商牌号者”。各地方官希图奖叙,巧用勒派的手段聚敛钱财,商民为顾惜身家财产而“皆将投入耶稣天主等堂”,这种“图一日之安枕,驱中国富厚良民,使之尽投洋教”^[23]的状况是清政府始料不及的。它不仅使清政府的税源更加枯竭,而且还为甲午战争后西方教会势力的入侵和迅速渗透提供了更加肥沃的土壤和更为广阔的空间。

总之,对清政府而言,举借国内公债是一次大胆的尝试。尽管统治者对其寄予很大的希望,但结果并不理想。同时,公债的发行还进一步加深了清末社会危机,使清末腐朽统治的弊端更加突出。它不仅未能阻止中国沦为半殖民地的进程,反而使清政府因公债发行失败而对西方列强更加依赖,甚至对以后发行公债产生消极的影响。此后,清政府的财政完全依赖列强的政治贷款度日。

二 清末发行国内公债失败的原因

清末政府仿效西方三次举借公债均以失败告终,并造成了极为严重的后果。究其原因是多方面的。

我们知道,国债和股票均产生于西方资本主义时代,是政府、集团筹措资金解决财政困难、进行资本积累的一种重要手段,但二者间却有着本质的区别。政府发行公债必须有足够的信誉和偿还担保,由国家的金融机构办理,政府与债券持有人之间是一种债权债务的平等关系,债务人必须严格遵守双方认可的规定,按时按量地承担偿还义务,债权人无须承担任何投资风险便可在一定时间内得到相当数量的投资回报。股票与公债不同的是,售股集团把公债的无风险投资转化成股票的风险投资,股东与售股集团之间存在着内在的联系,集团的兴衰直接关系到股东的利益,影响着股东的收入。如果投资顺利,股东可以在单位时间内参与利润的分成,但股东必须承担因投资失败甚至集团破产而无任何收益甚至赔本的风险。股票的持有时间是没有限制的,而国债在政府偿清本息后必须收回。公债的价格只是本金与利息的简单相加,不受任何因素的干扰。而股票的价格是捉摸不定的,社会上的各种因素都有可能影响其价值,有可能因集股集团的破产变成零值。根本的是,无论公债还是股票的发放认购,均是在公平自愿的前提下来进行的。因此,公债和股票是两种截然不同的有价证券。反观清政府发行公债的过程,不难看出清政府对于公债和股票的内涵是模糊不清的,甚至混淆了二者间的界限。由此也就不难得出清末发行公债失败的真正原因。

首先,接纳公债的意识环境并未形成。就 19 世纪末的中国社会而言,虽然资本主义经济已有了一定程度的发展,但并未形成接纳公债的意识环境,自上而下都还未对发行公债形成正确的认

识。随着19世纪六七十年代中国洋务运动的开展,产生了民族资本主义经济。到90年代中期民族资产阶级作为独立的政治力量登上历史舞台,进行了自上而下的戊戌变法,使资产阶级思想得到传播。但整个清末社会的思想认识仍未摆脱封建君主与臣民间严格的尊卑贵贱的等级观念的束缚,国君与臣民间在借贷上的关系仍是上下主仆间的关系,没有平等性可言。清政府息借商款虽然就发行的范围和方式而言不是严格意义上的现代公债,但也是清末效法西方发行公债的一大尝试。然而统治集团却认为富商大贾倍受皇恩,“朝廷现有需要,敢不竭力论借”^[24]。在清统治者看来,债权人与债务人的关系首先仍然是君主与臣仆间的关系,富商大贾作为债权人借钱给政府是对皇恩的回报,是理所当然的事。昭信股票虽名曰股票,但实际上只具备公债的性质,由此可见统治集团并未搞清楚公债与股票间的本质区别。恭亲王报效2万两白银而不敢作为借款,完全可以说明他满脑子都是回报皇恩的想法,自己和君主的关系仍只是君臣间的尊卑关系。对于他的报效,光绪帝虽然最初谕令归入户部办理,但最终仍成为报效。当其他王公大臣请求免领银票,准其作为报效时,清政府理所当然地认为:“该大臣等深明大义,公而忘私,若仍不允准,转无以遂其忠恳之忧”^[25]。而对已被革职的官吏所报效的银两则“收存赃罚库”。公债所体现的债权债务关系在这里被扭曲成较为严格的君臣尊卑的关系,公债实际上成为官绅商民的一种变相捐输。此外,就公债的面值而言,息借商款为100两,昭信股票有100两、500两、1000两三种,数额较大。发行如此大面额的公债并不说明清政府已意识到广大民众的困苦而把发行范围限制在一定的范围内,而是反映出清政府对公债交易的社会性缺乏足够的认识,采取急功近利的手段来发行公债。商民面对国债,采取寻求洋教庇护的办法以期躲过,除各级官吏的巧取豪夺的原因外,商民对公债缺乏正确的认识,视其为恶魔也是一个原因。一句话,清末发行国债失败,说明当时思想观念的近代化仍远远落后于经济手段的近代化,整个社会并未完全形成接纳公债的意识环境。

其次,清末金融机构不健全,金融市场不够成熟。在公债发行过程中,由各级官衙专擅,采取超经济的手段来保证公债的强制发行,是导致发行失败的又一原因。通常,公债是在政府宏观调控下由全国性的金融机构办理发行业务的。然而,在清末,全国性的金融机构并未建立。虽然西方列强早在19世纪50年代以后就在中国开设了麦加利银行、汇丰银行等,但其设立的目的是为了有利于对华进行经济侵略,垄断我国的金融和财政。它的设立,对我国经济发展和金融市场的形成、健全只能起到阻碍和破坏的作用。清末最早的严格意义上的银行是1897年设立的中国通商银行,到发行昭信股票的1898年,“通商官银行,惟上海一处开设,其余各省会口岸,现时尚未成立”^[26]。至于交通银行、户部银行、四明银行等几家金融机构都是在20世纪初才设立的。昭信股票发行就只能依赖隶属于官僚机构的昭信局和极少数殷实商号来进行。因此可以断言,清末发行公债时并没有健全的金融机构和较为成熟的金融市场。加之公债发行又是官吏聚敛私财的有利时机,很自然地为各级官署所垄断,这就使本为平等自愿的借贷关系与行政命令式的政权干预合二为一,扭曲了政府作为债务人与债权人之间平等而又相对独立的关系,使自愿的行为演化成官吏的追逼、苛派,以致商民在公债面前退避三舍。在不具备相对成熟的金融市场的条件下,试图用庞大的国家机器来保证公债的发行,是不可能使其健康、顺利发展的。

再次,清政府并不具备良好的信誉来保证公债的顺利发行,各级官吏在公债发行过程中的所作所为更使本已十分腐败的政府形象被损害到荡然无存的境地。进入近代以后,清政府的腐朽衰败更加明显,它对内公开卖官鬻爵,实行专制统治,官吏贪污腐化,肆意加重人民负担;对外接二连三地战败求和,丧权辱国。在此情况下发行公债,本身就已潜伏着失败的因素。政府在发行公

债时虽然试图通过制定详尽的章程来体现其公正性,树立良好的信誉,但在实际发行过程中,各级官吏的种种做法不仅损害了政府的形象,而且加速了公债发行的失败。为了刺激官民参与,清政府规定:息借商款集款 1 万两者可以虚衔封典,集款 100 万两可将绅董首事酌奖一至二人。发行昭信股票,商民中“有情殷报效不愿领本息者,将其缴票按给奖叙”^[27]。以上情形表面上看似是政府鼓励商民交银领票,而实际上却是把卖官与公债发行结合在一起。各级吏员采取传问、差拘、枷锁羈禁等手段追催、强迫商民认购,并借机敲诈勒索,使得政府的信誉威风扫地。因此,公债发行并未出现清政府所预期的“但使本息无亏,当无不踊跃从事”^[28]的局面。

最后,清政府发行公债时,直接把债务转化成各种苛捐杂税加派到人民头上,这不仅是发行公债的后果,更是公债发行失败的原因之一。马克思说过:“募债使政府在开销额外支出时,无需立即使纳税人感到负担,但结果总要有加税来弥补。另一方面,由募债重叠增加所引起的加税,又使政府在有新的额外开支时,有不断募积新债的必要。由是,以必要生活资料课税为枢轴的近世财政制度,就在它自身内部,包藏着自发地累进增加的胚芽了。过重的赋税已经不是一个偶然事件,宁可说是一个原则了。”^[29]清政府公债偿还担保是税收,各地在办理公债的同时便增加了茶、糖、盐、酒及酱缸等税。后又规定,自 1897 年起,当铺“无论何省,每座按年缴纳税银五十两”。开办昭信股票,还本付息之款来源于“加增当税”,“盐觔加价,漕粮减运,丁漕折钱盈余各款”^[30]。实际上,公债本息偿还款项均来源于承担各种苛捐杂税的国民,商民在获得部分利息的同时必须承受各种新增的税项。实际上商民并未从借贷中受益,相反却遭到双重盘剥。所以商民视公债为疾魔而退避于洋人篱下,或改用洋商牌号,或投洋教以求庇护。发行公债对广大国民而言是一种变相的加税,赋税制度成为国债制度的补充。正因为如此,发行公债失败是不可避免的。

注释

[1][2][5][6][8][11][14][16][18][20][24][25][27][30]《东华续录》(光绪朝)卷一百二十一、卷一百二十一、卷一百二十六、卷一百二十六、卷一百四十二、卷一百二十六、卷一百二十六、卷一百四十四、卷一百四十四、卷一百二十六、卷一百二十一、卷一百五十一、卷一百五十四、卷一百四十三。

[3]《清实录经济资料辑要》,608 页。

[4]《清实录·德宗实录》卷三百四十七。

[7][9][10][15][17][28]《旧中国公债史资料》,10 页、14 页、5 页、4 页、17 页、3 页。

[12][13][19][21][22][23][26]《皇朝道咸同光奏议》卷十一。

[29]《资本论》卷一,956 页。

(作者系四川师大历史系进修学者,指导教师彭久松教授)