

旧版文章

天人古今

古今通论

古代通论

世界史论

当代三农

现实问题

旁通类鉴

先秦史论

先秦通论

原始经济

文明起源

夏商西周

春秋战国

汉唐史论

汉唐通论

战国秦汉

秦朝秦代

西汉东汉

魏晋南北朝

隋唐五代

宋元史论

宋元通论

唐宋通论

北宋南宋

辽金西夏

蒙元史论

明清史论

明清通论

明代通论

明中后期

清代通论

清代前期

近代史论

近代通论

清代晚期

民国通论

民国初年

国民政府

红色区域

现代史论

近世通论

现代通论

前十七年

文革时期

改革开放

学科春秋

学科发展

专题述评

年度述评

国学网 - - 中国经济史论坛 / 近代史论 / 民国初年 / 北洋政府时期国内公债总额及其作用评析*

北洋政府时期国内公债总额及其作用评析*

2007-03-16 潘国旗 《近代史研究》2007年第1期 点击: 1276

北洋政府时期国内公债总额及其作用评析*

潘国旗

《近代史研究》2007年第1期

内容提要: 根据“内债”这一概念的科学界定, 北洋政府所发内债总额应为992725449.868元。以往学术界在对北洋政府内债政策的考察和评述中, 偏重于揭露其封建性、殖民地性和破坏性等消极作用, 而对近代中国内债的两重性分析显得极其缺乏。事实上, 北洋时期所发行的内债还是有一定的积极效果的: 首先, 北洋时期大量国内公债的发行, 进一步突破了中国古代惯用的捐输、报效等封建落后的筹款方式, 而采用借债的方式应付政府的紧急财政需要, 这在财政手段和财政观念上都具有进步意义。其次, 从内债的用途上讲, 北洋政府所发行公债总额中的1.96亿银元(约占总债额的20%)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。再次, 北洋政府所发公债加速了银行资本的原始积累, 促进了中国近代银行业的迅速发展, 再由银行资本投资工业资本, 促进了中国经济的发展。

关键词: 北洋政府 财政危机 国内公债 债额 银行业

中华民国北京政府存在了16年, 这个政权以北洋军阀为主要支柱, 人们习惯称之为北洋政府。北洋政府时期由于不平等条约的束缚未能解除, 中国的重要税收权依然在帝国主义的掌握中, 外债及赔款负担加重, 加上大小军阀各霸一方, 连年混战, 财政极度混乱和不统一, 财源枯竭, 入不敷出, 不能不靠借债度日。1914年以前, 主要依靠外债, 但第一次世界大战爆发以后, 帝国主义对华资本输出呈减弱趋势, 外债满足不了袁世凯的需要, 又值帝国主义内部的纷争, 致使“善后大借款”谈判中止, 垫款亦停止不交。袁氏在继续寻求外债的同时, 于1914年设立了内国公债局^①, 靠发行国内公债(简称内债)来苟且补苴。从此直至北洋政府的覆亡, 内债几乎无年不有, 成为当时的财政支柱。

*本文系国家社会科学基金资助项目“近代中国国内公债研究”(批准号为04BZS039)的阶段性成果。

^①当时人们习惯称“国内”为“内国”。如称“国内银行界”为“内国银行界”。“国内公债”为“内国公债”等。

对北洋时期内债的研究虽然早在20世纪20年代初就开始了^①, 但就笔者目前所能接触的成果看, 或因概念的模糊而导致对这一时期的内债总额众说纷纭, 没有一个准确的数字; 或因传统观念的束缚而对北洋政府时期的内债有全盘否定的倾向, 未能依据客观事实进行公正的评价。本文试图在详实考证北洋时期内债总额的基础上, 对北洋政府的内债政策、内债作用进行重新研究, 以求教于方家。

学人学术
学者小档
理论方法
史观史法
历史理论
领域视野
方法手段
规范学风
史料索引
古今文献
考古文物
简帛文书
回忆追述
社会调查
论著索引
论著评介
通论文集
古代史著
明清史著
近代史著
现代史著
动态信息
期刊集刊
网站网刊
团体机构
学术会议
研究动向
他山之石
世坛综考
美国史坛
西欧史坛
东亚史坛
其他地区
池月山云
文史随笔
知识小品
诗词诗话
文艺点评
小说演义
史眼世心

1911年辛亥革命后，南京临时政府成立伊始，为应对严重的财政困难，即发行军需公债，定额1亿元，实募仅700余万元。^②不久，北洋政府成立，全国统一，但袁世凯恣暴自为，复辟帝制，继起军阀割据混战，财政困难加甚，债务增高且滥。民国元年(1912)曾通过2亿元公债条例，由于当时国内银行业尚未发达，内债发行困难。同时，19世纪末20世纪初世界资本主义的发展进入帝国主义时期，和商品输出不同的资本输出具有了特别重要的意义，帝国主义列强加紧对中国的争夺。五国银行团经数年酝酿，终于在1913年4月成立善后大借款，债额为2500万英镑。^③次年“二次革命”爆发，借款收入投于军用仍嫌不足，乃发行民国3年内债2400余万^④，因其担保较确实，利益优厚，得募足额。此外，北洋政府还向外商借用数次小额借款，并发行储蓄票1000万元^⑤，但这些收入到手即罄，财政之窘，可以想见。不久帝制运动发生，袁氏发行民国4年公债2500余万元^⑥，应募者给以特殊奖励，并设置可靠之基金，得以募足。接着又发行民国5年公债2000万元，适值护国战争爆发，政局动荡，该项公债实募仅700万余元^⑦。北洋政府的内外债政策俱于此时到山穷水尽之境，袁世凯亦在内外交困中死去。

①民国时期国内学者对内债问题的研究首推贾士毅的《民国财政史》(商务印书馆1917年版)。他在该书的第4编“国债”中，对自清末至民国5年(1916)的国内公债沿革进行了较为翔实的描述和分析。杨汝梅在《民国财政论》(商务印书馆1927年版)中对当时的内外债问题也有比较深刻的分析。对民国5年以后的国内公债研究，贾士毅在《民国续财政史》(商务印书馆1933年版)一书中进行了赅续。除了《民国财政史》和《民国续财政史》两书外，贾士毅还著有《国债与金融》(商务印书馆1930年版)一书。贾氏的上述三书，为后人研究这一问题奠定了基础。此外，还有两本研究内债的小册子不能不提，即千家驹《中国的内债》(北平社会调查所1933年版)和王宗培《中国之内国公债》(长城书局1933年版)。这一时期其他有关内债问题的专著和资料尚有徐沧水《内国公债史》(商务印书馆1923年版)、上海商业储蓄银行研究科编《内国公债要览》(上海商业储蓄银行1929年版)等。新中国成立后的很长一段时间内，论及北洋时期内债问题的仅有千家驹编《旧中国公债史资料(1894—1949年)》(中华书局1955年版)。党的十一届三中全会以后，有关北洋内债的研究重新引起人们的重视，并有了较快发展，计有张祖国《略论中国近代国内公债的特点》(《经济问题探索》1985年第2期)、单宝《北洋军阀政府的公债》(《史学月刊》1987年第1期)、胡宪立《中国早期公债史略——评晚清与北洋军阀时期所发行的公债》(《史学月刊》1995年第2期)、姜良芹《中国近代内债研究述评》(《社会科学辑刊》2001年第1期)和潘国旗《略论北洋时期的国内公债》(《浙江社会科学》2000年第4期)等。

②此数根据王宗培《中国之内国公债》(第6—7页)、千家驹《旧中国公债史资料(1894—1949)》(中华书局1984年版，以下简称《旧中国公债史资料》，第366页)、徐沧水《内国公债史》，第50页)等资料综合而成。另据《中华民国史事纪要》记载，此项公债实募额为500万元，参见《孙大总统批准发行中华民国军需公债》(中华民国史事纪要编辑委员会：《中华民国史事纪要中华民国元年1912年1—6月份》，台北，中华民国史料研究中心1971年版，第65页)。贾士毅在《国债与金融》中也认为此债实募为500万元，参见该书第2编“内债”，第6页。

③刘秉麟：《近代中国外债史稿》，生活·读书·新知三联书店1962年版，第104页。

④贾士毅：《民国财政史》第4编，“国债”，第7—8页。

⑤贾士毅：《国债与金融》第2编，“内债”，第18页。

⑥千家驹：《旧中国公债史资料》，第367页。

⑦中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第3辑，“财政”(2)，江苏古籍出版社1991年版，第889页。

第一次世界大战爆发后，协约国竭力拉拢中国参战，执政的段祺瑞政府为了扩充军备，消灭异己，也急欲参战，并于1917年8月正式对德、奥宣战，故有缓付5年的庚款计关平银3900万余两，北洋政府稍得喘息，然财政仍旧拮据，于是以此延期赔款为担保发行民国7年短期公债4800万元，复发行民国7年长期公债4500万元^①，用以收回中、交两行京钞。民国8年发行七厘公债5600万元，实募3400万元。^②民国9

年又发行整理金融公债6000万元⑧，专用以收回中、交两行停兑之京钞，以关余为担保。此后于民国11年发行短期公债1000万元，民国14年八厘公债1500万元。④上述内债的发行，其中3次皆用于收回京钞，政府得济用者，为数甚微，远不够财政之需要，于是，又有外债与各种短期借款。

1917年以后，欧洲各国无力对华贷款，北洋政府转变方向，在参战与铁路等名义下，向日本借款数次。同时国内银行界亦以短期借款供给政府。经时年余，银行界忧于内外债之增巨，短期借款之偿还多无着落，于1920年发表联合宣言，非政府整理旧债，确定基金，以后决不再借。北洋政府为谋将来借款计，乃有1921年的内债之整理，凡基金不确定者，悉依次以盐余、烟酒税费、交通事业余利、关余为担保。嗣后国内银行林立，群以盐余有利可图，政府亦以此相饵，成立无数短期盐余借款，借款不足，又发行各种各色之小额库券。至1921年冬，银行界发现债额多于盐余，恐借款无着，彼此争先谋偿，情极纷乱。在此等借款之中，利率有高至月息三分者，期限有短至一月者，有为国币者，有外币者，尚有预扣利息、汇水者，有供国用者，有提供押品者，亦有无抵押品者，情形不一。政府为整理此等债务，乃发行内外短期八厘债券9600万元。经此一幕之后，银行与政府本应各有戒心，然1922年以后，政变迭出，政府掌财部者利用银行，银行或欲啖高利，或为欲罢不能，短期垫款、借款之事，仍继续不断。惟银行界较从前慎重，遇有借款，须有确实之担保，且索高利，然政府未还之数，积至1925年年底，短期借款本息仍有3800余万元未清，银行垫款积欠本息达3000余万元。⑤自1922年至1926年间，北洋政府皆赖此短期借款、垫款，以资维持，然最终不免于崩溃灭亡。

①民国7年短期公债和长期公债发行数参见《旧中国公债史资料》，第53、54页。

②贾士毅：《民国续财政史》第4编，“公债”，第14页。

③《中华民国史档案资料汇编》第3辑，“财政”(2)，第911页。

④民国11年短期公债和民国14年八厘公债发行数参见千家驹《旧中国公债史资料》，第87、94页。

⑤千家驹：《中国的内债》，第23页。

责任编辑：echo



--文章内容列表--



[发表评论](#)

[查看评论](#)

[加入收藏](#)

[Email给朋友](#)

[打印本文](#)

如果你想对该文章评分, 请先[登陆](#), 如果你仍未注册, 请点击[注册链接](#)注册成为本站会员.

平均得分 0, 共 0 人评分

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10