

国债概念的接受和中国早期发行的国内公债

Iwo Amelung (阿梅龙)

1894年至1911年之间,中国政府三次试发行国内公债。这些举措一般被认为是失败的,¹所以到现在为止关于这个问题还没有系统的研究。然而笔者认为这三次发行国库券很有意义,因为其跟过去的中国财政措施完全不同。同时有意思的是,这些举措很明显受到西方知识的影响。²我们可以把这些发行内债的措施看作一种东西融合的结果。分析这种措施一方面可以为我们研究晚清如何接受西方财政知识提供新的启发,³另外一方面可以帮助我们更好地理解清政府在财政方面存在的问题。

1、晚清的财政状况

鸦片战争和十九世纪农民大起义之前,传统的地丁是中国政府最重要的收入来源。除了地丁以外,盐课和各种各样的关税也是重要的收入来源。而太平天国起义促使清政府找到了新的财政来源,最重要的就是1853年建立的厘金。没有厘金,清政府很可能无法镇压规模日益加剧的农民起义。此外,同样重要是海关的建立及其顺利的发展。利用海关的收入清政府采取了一些重要但是最终失败的现代化措施。十九世纪末,清朝控制的年收入平均为九千万两,这个收入大致相当于清政府的预算,可见其财政结构是缺乏弹性的。如果需要支付预算外的费用,如灾荒赈济或者战争费用,则只好利用从财政角度来讲非常不利的措施,如临时加税或者卖官(所谓捐纳制度)。

十九世纪六十年代起,清政府的一些大官员开始向外国银行借钱,如左宗棠镇压回民起义的费用。⁴通过这种方式向外国银行借钱的数额不小,但大部分研究者认为这个措施从国家的角度来看还算合理,不影响中国的主权。⁵1893年清政府为了归还这些贷款,连本带利花了全部收入的百分之三。然而甲午战争一开始,情况便有了重要的变化。为了支付战争费用,中国在很大规模上必须向外国机构借钱。这是清政府1894年试发行国库券(所谓息借商款)和1898年发行的所谓招信股票的重要背景。因为两个国库券都不成功,中国政府1894年和1898年之间向国外银行借了3.5亿两的外债。⁶义和团起义之前还贷款的本利相当政府每年收

¹ Kann, E.: *The History of China's Internal Loan Issues*, Shanghai: Finance and Commerce, 1934, pp. 2-3.

² 光绪24年2月四日户部奏折载:千家煦(编):《旧中国公债史资料》,北京1984,8-12页。

³ 关于这个问题见赵丰田,《晚清五十年经济思想史》,北平哈佛燕京学社1939,279-286页。

⁴ 周育民:《晚清财政与社会变迁》,上海:上海人民出版社2000,282-3页,Stanley, John: *Late Ch'ing Finance: Hu Kuang-yung as an Innovator*, Cambridge/Mass.: East Asian Research Center, 1961.

⁵ 大部分买债券的人是中国人,因此也可以说该外债其实有内债的性质,见Wright, Stanley F.: *Hart and the Chinese Customs*, Belfast: Wm. Mullin & Son, 1950, pp. 365-366.

⁶ Feuerwerker, Albert: *Economic Trends in the Late Ch'ing Empire, 1870-1911*, 载Fairbank, John K. and Kwang-Ching Liu (eds.): *The Cambridge History of China*, vol. 11, pt. 2: *Late Ch'ing 1870-1911*, Cambridge: Cambridge University Press, 1978, p. 67.

入的百分之二十到二十五。⁷ 这些贷款的一部分还影响到中国主权。从这个事实看来，可以说中国当时发行国内公债的不成功显然导致了重要的后果。我们从日本的例子可以认识到内债对一个现代化进程中的国家的重要性。⁸ 因此，国内公债在当时为何未能取得成功是一个值得研究的问题。

2、晚清关于国债和国内公债的知识

在十九世纪的中国，国债属于一个新的概念。虽然中国政府有时候向传统私人的银行（所谓商号）借钱，但贷款额度并不大，所以这在中国历史上是比较少见且缺乏系统性的举措。由此，十九世纪中叶之前，中文里并没有表达这种措施的词汇。早期的翻译家用尝试用不同的词汇加以表述，而“国债”很快成为使用最为频繁的词。按照马夕尼的研究，国债这个词是外来词。⁹ 第一次被提到很可能是上海期刊《六合丛谈》1857年三月号。在这里，作者讲述美国的议会讨论国家预算的问题，强调必须预备还国债本利的钱。¹⁰ 另外，五月号讲述法国的国家预算问题时提到因为军需要借更多的钱：“因军费浩繁负国债”。¹¹ 1864年出版的《万国公法》也提到如果一个国家向国外或者向自己的公民借了钱，即使这个国家的政治制度有变化，国家仍然必须还这笔钱：“国债而论之无论其国负欠于人或人负欠于其国虽后易君主变国法均与欠款无涉也盖其国独然自主则其国体仍在所变者其迹非其体也其公使用权代国借此欠款以资公用故其国法虽有内变但其国未亡则此债必偿。”¹²

当时的中国人对这样的规定一定会感到奇怪。但即便如此，我们发现六十年代和七十年代关于国债的知识越来越多地被介绍到中国。例如1874年丁韪良在《中西闻见录》中描写了英国的国债情况。他强调英国的公民很乐意购买本国的国债，因为一方面他们可以获得比较稳定的利息，另外一方面他们可以支持自己的祖国及其皇朝：

“英国国债共合七万三千一百四十一万三千五百二十三磅。皆贷自民间殷富之家。渐集有此款数。出资富民概不望偿原本只守虽息。计每年得利二千二百万磅，即此而论，国中岁出利息，实为费不费，然其间有与国家相杂系者。盖富家既出重资，享重息。为己计必先为国计。自能一心一德，护卫王室，再不以外孜事生变矣。”¹³

第一本在中国介绍西方政治经济的书是1883年出版的《富国策》，其中说明为什么英国常常向自己的国民借钱。如果遇到未预算的支出如军费，英国政府觉得发行国库券比提高赋税好：“或问国家有额外之费。如征伐剿抚等事。其将贷于民乎。抑将增税敛乎。英国之政。则主贷民。故所负国债。甲于欧洲。”¹⁴

其他提及国债的译书包括艾约瑟的《西学略书》¹⁵和傅兰雅的《佐治刍言》。后者影响较为广泛，傅兰雅在此书中强调国债是一个很正常的财政措施，特别是在遇到军费需要的情况下，国债是不可避免的：“欧洲各国中，亦有国家借贷于民间，而谓之国债者。此项国债，

⁷ 周志初：《晚清财政经济研究》，济南：齐鲁书社2002，157页。

⁸ 1897年至1901年之间发行的内债平均当日本的国家收入百分之十五。

⁹ Masini, Federico: *The Formation of Modern Chinese Lexicon and Its Evolution toward a National Language: The Period from 1840-1898*, Berkeley: University of California Press, 1993, p. 176.

¹⁰ 《六合丛谈》1857年第三期，页十上。

¹¹ 《六合丛谈》1857年第五期，页九下。

¹² 惠顿，丁韪良（译）：《万国公法》，北京：同文馆1864，卷一页二十三上。

¹³ 丁韪良，各国近事，载《中西闻见录》第十八期。

¹⁴ 法思得，汪凤藻，丁韪良（译）《富国策》，北京同文馆1883，卷一页十六上。

¹⁵ 艾约瑟：《西学略述》上海：总税务司，卷八页18上至于18下。

先由民间筹集股分积成若干，出借与国家，节年收其利息。因国家军兴时，国帑不敷，不得不暂借民款以充军饷，然后以纳税所收之款渐渐付完。”还本利的期限可以比较长，这样可以避免提高赋税：“国曾欠国债至金钱八万万元之多，如欲克期清完，则不得不增税，税增则民间又有重征之累。故其本不能不分数十年，或数百年完清，利息则易从公款中按年拨付。”

《佐治刍言》同时强调欧洲公民喜欢买国库券的原因是此投资方式比较稳定：“所以各西人拥有厚资者，每不欲于贸易中图利，情愿将余钱购此种股分，借与国家，以为产业。盖利息虽轻，而贸易及别项生息事，皆不若国债之稳”。另外，该书首次说明国内公债可以转卖给别人：“因借与本国之款，利息固可节年收用，即欲取回本钱，另作别种生意，亦可将股分转售与人，一样收回其本。”¹⁶ 1878年以后，在中国也可以找到关于各国国债情况的统计资料。如林乐知翻译的《列国岁计政要》列出了各国国债和各国国债还本利的预算。¹⁷

通过以上事例，我们知道当时的中国虽然具备一定的国债和国内公债的知识，但却是不全面且缺乏系统性的。当然值得注意的是这些资料都将国债看作一个很正常的举措。只是因为缺乏具体的介绍，看过这些资料以后，中国读者还是不了解具体如何发行国库券，也不知道发行国内公债将会带来的问题或者不良后果。

关于国债的知识当然不只在西方的书中可以找到，比较早提到国债的中国人还包括郭嵩焘。他在日记里常常提到一个国家的国债，但是他并没有区分内债和外债。¹⁸ 王韬虽在《法国志略》中描述过法国发行国债的政策，但对王韬来讲国债很显然只是内债。¹⁹ 将国债这一概念介绍到中国的过程中，发挥了最重要作用的两个人是郑观应和黄遵宪。

郑观应在八十年代已经开始讨论中国的贷款问题。我们可以较明显地发现其态度的变化。他在1880年出版的《易言》中讨论的仍然是借款，²⁰ 但从1882年开始，他更改了这一章的题目，开始使用国债这个名词。²¹ 这个变化说明国债一词在八十年代越来越重要。郑观应特别关心的是外债的利息问题。他注意到中国要支付的利息比另外一些国家如德国、法国等要多得多。在其早期的著作里，郑观应提出了一些改善这种情况的建议。然而有意思的是，他从1894年开始完全改变了观点，主张不要向国外借钱，而要发行国债：“近中国息借洋款以海关作抵，其诚其信为天下万国所无，乃以此绝大利权不授于己民，而授之于外国，且不授于外国殷实之富户，而甘授于外国奸狡之牙商。此所以洋款一事遂为通商以来一绝大漏卮。”²² 郑观应的这个观点当然跟他的所谓民族重商主义有密切的关系。²³ 但是从另外一个角度来讲，我们也可以看到中国发行国内公债的需求越来越明显。其实，郑观应的书1894年以后得到越来越多人的重视，他的主张很可能直接影响到1898年发行招信股票。

黄遵宪主要在《日本国志》里讨论过国债的问题。这本书比较全面地记述了日本明治维新以后的行政机构。黄常常表达其对这个问题的看法，即基本上对国债持否定态度，特别是为了支付战争支出而借款。他认为如果一个国家借了钱，后代必须来负担，如果要还本利，

¹⁶ 傅兰雅，应祖锡（译）：《佐治刍言》，上海：江南制造局1885，第二册，页八十四下至八十五上。

¹⁷ 林乐知，郑昌棫（译）：《列国岁计政要》上海：江南制造局1878。

¹⁸ 如郭嵩焘：《伦敦与巴黎日记》长沙：岳麓书社1984，353页，501-503页。

¹⁹ 王韬：《重订法国志略》1890卷10，页十五上至十五下。

²⁰ 郑观应：《易言（三十六篇本）》，载：夏东元（编）：《郑观应集》上海：上海人民出版社1982，160-162页。

²¹ 郑观应：《易言（二十篇本）》，载：夏东元（编）：《郑观应集》上海：上海人民出版社1982，198-200页。

²² 郑观应：《盛世危言》，载：夏东元（编）：《郑观应集》上海：上海人民出版社1982，584页。

²³ Hao, Yen-ping: "Cheng Kuan-ying: The Comprador as Reformer," *The Journal of Asian Studies*, 29:1 (1969), p. 20.

必须加税。但是黄也提到，国债必须分外债和内债。他觉得内债有时候还是有用的，外债的损害则非常大。²⁴持同样的观点的人还包括钟天纬(在给张之洞写一封信里)、²⁵马建忠等等。²⁶

其实，我们发现早在 1888 年上海格致书院课艺里参加考试的人已经讨论到国债的问题。张玠在回答如何收回利权的问题时强调发行国内公债是必须的。他觉得这样的举措可以保护中国的利益，因为外国的机构不可以外债得利益。他也希望用国内公债代替捐纳制度，这样可以提高晚清官僚制度的效率。张玠也是第一个把国债跟当时非常普遍的西学中源理论联系起来的人。按照他的看法，第一次发行国内公债是战国周赧王的时候。赧王向商人借钱为了跟秦国打战，因为他没有还这笔钱，商人攻击他，所以他在一个塔里避难：

“泰西国债之法实创于中国。周赧王借岷民财而不偿。筑高台以避之。此法遂废而泰西则至今相沿。我谓此法实较开捐例鬻职官流弊尚小而取息尚轻。捐例凑集零星，一时不能济急。”

这个故事来源于服虔的《汉书》注。其实张玠并不是提到这个故事的第一人，郑观应、黄遵宪都提到过，但是他们的结论完全相反。因为中国人从这个故事中领悟到的是不该给国家借钱。所以在中国发行公债无比艰难。²⁷ 1892 年，格致书院出了一道有关停止捐纳制度的考题。几个参加者提议发行国内公债，因为这样可以得到足够的钱。李经邦提到国债来源在中国，潘敦先说明借内债当然必须付利息，但是跟卖官制度相比较，国内公债的好处更多。他特别强调内债比外债更具优越性。如果中国发行国债，就不会发生类似土耳其和其他国家一样因外债而影响主权的问题：

“大工大役时有所需犹不如借国债之为愈。查泰西各国若有大事可向民间借贷。动辄千万或每年仅取子金或分数年连本归还隐寓藏富于民之意。今中国若行此法又各海关经理俾闻阖深信，倚仗不疑。先小试其端留后日告急之途。亦未雨绸缪之计也。较之开捐例流弊尚浅而取息亦轻。捐纳名为报效，实则百倍取，偿国债人尽望还多则民心愈固。惟必先有银行使民信而后可。故前云开设银行实当今之要务也。若夫洋债则利息虽轻而猝遇兵端更向何国商借。土耳其波斯皆前车之鉴也。”²⁸

我们翻阅当时的报纸，很容易找到许多相同的观点。显然，十九世纪九十年代初，包括有影响力的官员在内的很多中国人对发行国内公债的举措是比较熟悉的。何启和胡礼垣，两个具有维新思想的买办很清楚地表达了内债的吸引力。他们认为向自己的公民借钱可以使国家繁荣，向其他的国家借钱必然引致国家的大灾难：“借款一道，若靠诸本国之民则诚兴邦之略，若靠诸外国之助则为误国之谋。”²⁹

3、息借商款

上面我们已经提到过，甲午战争是清政府第一次试发行国内公债的最重要的背景。战争开始以后，清政府为了支付最重要的军需需要一大笔钱。为此，户部建议向传统的票号（私人银行）和北京的商人借钱。这个措施相当成功，因此户部建议用这个方式向其他地方借

²⁴ 黄遵宪：《日本国志》，上海：上海古籍出版社 2001，卷 18，页八上至于十下。

²⁵ 钟天纬：《扩充商务十条》，载：钟天纬，《别足集》1901，页七十五上至七十六上。

²⁶ 马建忠：《适可斋记言》，载：《续修书库全书》，上海：上海古籍出版社 2002，1565 册，页 20 下至 21 上。

²⁷ 张玠：《如何收回利权》，载：格致书院科艺》1888 年夏天第五名。

²⁸ 李经邦：《请永停捐输实官议》，载：《格致书院科艺》1892 年夏天第二名。

²⁹ 何启，胡礼垣：《曾论书后》，载：何启，胡礼垣，《新政真论》，沈阳：辽宁人民出版社 1994，95 页。

钱。户部的这个建议很显然模仿了过去借外债的模式，即向自己的富民借钱。户部的一个重要论点是一种民族主义的感情：“伏查今年以来，帑藏偶有不敷，往往息借洋款，多论磅价，折耗实多。因思中华之大，富商巨贾，岂无急公慕义之人，若以息借洋款之法，施诸中国商人，但使诚信允孚，自亦乐语从事。当即拣派廉干司员，招集京城银号票号个商等，佥称食毛践土，具有天良，朝廷现有要需，敢不竭力设措。臣等窃谓该商此举，实开风气之先，既宜体恤下情。”

我们在这里不必详细分析发行这个国内公债的具体方式，更重要的是，这个贷款当然附带利息，并应该在两年半之内全部还清。发行负责人是各地的官员，皇帝上谕强调不允许用强迫的手段卖债券。另外一个重要的规定是奖励买一万两以上的人。³⁰虽然这个举措的准备时间明显不够，规定也不够详细，全国的媒体还是表示了欢迎，特别是上海的《申报》。《申报》在几篇文章里论述内债是各国通用的一个既重要又正常的财政手段。中国是一个很富有的国家，不需要担心债券的价值。《申报》也说明了国内公债标志全国人民对付公敌的决心。这当然跟《申报》的政治和经济态度有密切的关系。《申报》表示如果以后继续用国内公债这个财政方式，可以淘汰厘金等并不理想的财政手段。³¹但这样的态度是过于乐观的，其实发行息借商款并不成功。第一个问题是卖出的债券并不多，最终只筹集到一百二十万两，比原计划少得多。

息借商款不成功之最重要原因是发行内债的官员的腐败。他们用各种各样的手段强迫富商和老百姓认购债券，并借用关于发行息借商款的上谕谋求自己的利益。我们可以找到很多透露这种情况的资料：

“有人奏，江西息借民款章程，语部议个条外，多有增改，不肖州县威吓邢驱，多方逼抑，甚至贫富颠倒，索贿开除，又向出借绅民需索无名之费，弊端百出，谤读频兴。”³²

康有为描述发行息借商款之问题如下：

“吾见已末之事，酷吏勒抑富民，至于镇押，迫令相借。既是国命，无可控诉，酷吏得假此尽饱私豪，以其余归之公。民出十，国得其一，虽云不得勒索，其谁信之？”³³

连原来支持这个计划的人物如汤寿潜面对这个情况都很失望：

“今将于平日就华地息借商款，以开国债风气，而吾民之信朝廷，每不如其信商号。大小商号之设，其就近必有以银存放生息之人，独之明诏息借，而吾民反深闭固拒。非民之无良，敢于不信朝廷，特不信官于吏耳……其肯以锱铢所集者寄食于虎狼之口哉？诚改官库为官号，试借国债，所有出入，可以不经官吏，民知商号之较可恃也，必有踊跃输将，以资两利者，是亦筹备缓亟，收回中国利权之一大宗旨也。”³⁴

其实我们发现不只国内公债发行的时候弊端极多，还本利的时候也常常出现很大的问题。比如一些大官员如张之洞不肯还本利，而用这笔钱发展一些地方工业。³⁵虽然这样的措施对中

³⁰ 光绪二十年八月九日户部奏折，载：千家煦（编）：《旧中国公债史资料》，北京1984，1-3页。

³¹ 《申报》光绪二十年十月二日，《申报》二十年十月十九日。

³² 光绪二十一年二月十一日上谕，载：朱寿朋（编）：《光绪朝东华录》，北京1984，3556页。

³³ 康有为：《康南海自编年谱》，载：《续修四库全书》，上海：上海古籍出版社588册。

³⁴ 汤寿潜：《危言》，载：政协（编）：《萧山文史资料选辑·第四集·汤寿潜资料专集》1993，252-253页。

³⁵ 光绪二十三年二月二十四日总理各国事务衙门奏折，载：朱寿朋（编）：《光绪朝东华录》，北京1984，3943-3945页。

国的现代化可能有用,但是肯定不能提高老百姓对政府的信任。

4、昭信股票

我们已经提到 1894 年发行息借商款的背景,即清政府极度困难的财政状况。甲午战争失败以后,清政府的财政情况更为复杂。按照马关条约的规定,中国要向日本支付两亿两的赔款。于是中国 1895 年开始大规模地向国外银行借钱。帝国主义势力想利用这个情况强迫中国政府做出更多的让步。在这种情况下,1898 年正月,一个清朝的官员黄思永建议再次发行国内公债。他最重要的论点是外国银行虽然愿意借钱给中国,但是他们给中国提供的条件并不好。黄思永觉得中国是一个这么富有的国家,中国的人口这么多,如果成功发行内债,则很多财政问题便迎刃而解。尽管黄思永意识到息借商款带来的不利后果,他仍然觉得应该再次试发行国内公债:“窃维时事孔棘,库藏全虚,舍借款无以应急,舍外洋不得巨款,前已种种吃亏。近闻各国争欲抵借,其言愈甘,其患愈伏。何中国臣民如此之众,受恩如此之深,竟无以借华款之策进者?若谓息借商款前无成效,且有扰民之弊,遂不可行,此诚因噎废食之说也。不只在外洋与在通商口岸之华人,依傍洋人,买票借款者甚多。”³⁶

虽然黄思永没有提出具体如何改善发行国债的方式,皇帝还是同意了他的建议。而户部最重要的建议是确定股票的名字和确定此次内债的发行量为一亿两。户部同时规定了一个比较详细的章程,此章程虽然在理论上提供了依据,比如股票可以转买,可以用来付税等等,但并不解决发行息借商款所有的问题。大概最大的问题在于主要负责发行国内公债的是个人或政府官员,而不是银行或者其他的媒体机构。³⁷虽然皇帝的上谕和有关的章程很快在全国各地发表,大部分人早已开始怀疑这个措施不会成功。连基本上支持内债的《申报》觉得这一次发行内债不一定会成功,因为上一次发行的国内公债的还本利的状况尚未理清,内债条件也不是很好,比如要还本利的期限为二十年。³⁸一些人如康有为等严厉批评了这个措施,觉得必然引致国家的大灾难。³⁹如果分析这个内债发行的情况,我们会发现这样的批评很有道理。实际上此次内债发行后,情况马上变得比第一次发行国内公债更糟糕。弊端到处存在,大部分跟官员的腐败和强迫老百姓认购公债有密切的关系。令朝廷最担心的问题是避免了官员的勒索,很多农民加入基督教和天主教教会:“数月以来所集之款不国百分只一,二,而流弊有不可胜言者。中国市面流通之现银,至多不过数千万两,乃闻各省股票必索现银,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。其弊一。此次办理股票,虽奉谕旨严禁勒索,而督抚下其事于州县,州县授其权于吏役,力仅足买一票,则以十勒之,力仅足买十票,则以百勒之。商民惧为所害,惟有贿嘱以求免求减,以致买票之人,所费数倍于股票,即未买票之人,所费亦等于买票。其弊二。往年息借商款,其名未尝不顺,无如各省官吏举行不善,始而传闻,继而差拘,甚且枷锁羁虽之。商民既已允借,于是州县索解费,委员索用资,藩司衙门所铺堂等费,或妄成银色不足,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,乡民和从追问,或适值交卸,则恣章勒索,席卷以去文之前任,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商款为利藪。此时开办股票,

³⁶ 光绪二十四年一月九日黄思永奏折,载:千家煦(编):《旧中国公债史资料》,北京 1984,6-8 页。

³⁷ 奏定昭信股票章程 1898。

³⁸ 《申报》光绪二十四年一月十八日。

³⁹ 康有为:《康南海自编年谱》,载:《续修四库全书》,上海:上海古籍出版社 588 册。

故知复萌，恐非上司一纸空文所能杜绝。其弊三。近来内地教堂林立，偶有勒索，则以争入洋教为护符，中国官员不敢过问。有闻通商口岸，有本系华商开设店铺，因避捐款，遂改用洋商牌号者。此次办理股票，地方官希图奖叙，巧用其勒派，彼愚民无知，顾怜身家，皆将入耶稣天主等堂，图以日之安枕，驱中国富厚良民，使之尽投洋教其弊四。”⁴⁰

朝廷因为这些和其他类似的抱怨很快决定停止发行内债，总共被认购的债券不超过一千万两，相当原来预定数量的百分之十以下。按照现存资料，朝廷并没有把这笔钱用作促进现代化发展的项目。他们用一部分支付自然灾害后的赈济，⁴¹大部分则用于筹建慈禧太后墓等传统项目。⁴²还本利的情况很可能也比息借商款更不理想，只有一小部分按照原来的计划还给认债券的人。大部分变为所谓的报效，意思是认股票的人可以用这个股票买官。在一些地方，朝廷还同意不还本利，但是要扩大地方的学额。⁴³这些措施都是为官员和地方绅士提供利益，大部分被强迫认股票的老百姓未能收回其本钱。

5、昭信股票的后果

虽然昭信股票从历史角度来看并非大事件，但其对中国后来的发展影响不小。义和团起义以后，清朝财政因为庚子赔款陷入极度困窘的境况。在此情况下清朝不得不向国外银行借钱。这个负担非常大，按照梁启超 1904 年的分析，中国在 1943 年才能把所有贷款还清。梁启超和不少清朝官员为此甚为担忧，他们常常提到其他国家的例子，比如土耳其和埃及。这些国家因为外债的负担而失去了主权（所有的财政收入来源被外国机构控制）。为了警告同胞，梁启超专门从日文翻译了一本《埃及国债史》。⁴⁴

很有讽刺意义的是，恰在此时，财政相关的知识越来越多地被介绍到中国。这些知识也包括国债和国内公债，如日本人士金子四郎写的《国债论》等书。⁴⁵中国的学者和官员当时第一次接受比较全面的关于国债的知识，但是清政府因为考虑到 1894 年和 1898 年的经验，不敢再次发行全国性国内公债。1903 年以后，尽管常常有高级官员建议发行内债，但清政府只批准一些地方发行内债。梁启超虽然担心中国的财政危机，但基本认为在一定条件下，对一个国家来讲借钱是合理的。梁觉得如果为了实现有长期效应的项目而使用贷款，无论对内还是对外都可以借钱。当然梁启超也很明确地表明内债比外债好。对梁启超来讲，一个国家如果要发行国内公债需要一个合理的政治体制，而这种体制按照他的看法在当时中国还不存在：

“考各国公债皆起于十八世纪以后，盖公债与立宪整体有切密之关系。愈文明之国其所负担之公债愈多。民之信其政府使然也。以中国之整体民视政府如仇如盗贼。其不能得公债于国内也，无待言矣。”⁴⁶

梁启超也分析过地方公债的情况。他特别注意到 1905 年袁世凯在直隶发行的内债。袁世凯对 1898 年发行国库券失败的情况非常清楚，他在寄给朝廷的奏折里写到以利国便民之

⁴⁰ 光绪二十四年户部引徐道焜的奏折，载：千家煦（编）：《旧中国公债史资料》，北京 1984，18-19 页。

⁴¹ 光绪二十四年十二月六日张如梅奏折，载：千家煦（编）：《旧中国公债史资料》，北京 1984，28-29 页。

⁴² 周育民：《清末内债的举借及其后果》，载《学术月刊》1997 年第三期，66 页。

⁴³ 李允俊：《晚清经济史事编年》，上海：上海古籍出版社 2000，879 页。

⁴⁴ 梁启超：《中国国债史》，载：梁启超：《饮冰室传记》，北京：中华书局，卷 25。

⁴⁵ 金子四郎，王季点（译）：《国债论》，上海：商务印书馆 1903。

⁴⁶ 梁启超：《中国国债史》，载：梁启超：《饮冰室传记》，北京：中华书局，卷 25。

政转为误国病民之阶。⁴⁷但是其实袁世凯自己的地方公债并不顺利，梁启超认为其问题又多又严重。梁说：“此种公债条件实为全世界各国所未前闻。吾无以名字名之，名字曰袁世凯之公债而已。”梁启超描写具体的发行债券的情况说：“奏准之后袁氏亲邀集天津豪富劝其担任，二者者仅的十余万，卒乃复用强逼之法硬分配于个州县令大县认二万四千两，中县一万八千万，小县一万二千两。官吏借此名目开婪索之一新径。时甫经团匪之后，疮痍未复，怨声戴道。至第二此受银期届应募者犹不及一百万两。袁氏坐是为言官所劾计无复之卒。乃向日本正金银行借三百万两以塞责。犹有不足则强上海招商局及电报总局承受之。此直隶公债办理之实情。”⁴⁸因为直隶公债成为晚清其他地方公债的模型，所以可以推测当时中国地方公债的情况并不理想。

清政府最后一次试发行国内公债是1911年武汉起义发生以后，即所谓“爱国公债”。虽然没有掌握更多史料，但我们知道这个强迫性的公债也失败了，在镇压革命势力上没有发挥作用。⁴⁹

结论

笔者在此关心的问题晚清对西方知识的接受和对新知识的利用。在上文论述中，我们看到国债这个概念在十九世纪末的中国比较快地被接受了。虽然国债的内容并不十分清晰，但大部分学者和官员认为国债专指国内公债。我们也可以看到晚清有许多官员担心本国外债的负担。清政府1894年发行国内公债的决定很明显取决于三个因素：1、受到西学的影响，很多官员知道内债是西方国家一个很正常的财政措施。2、甲午战争的军需迫使政府寻找新的收入来源。3、因为担心外债的一些条件有可能影响到中国主权，很多官员认为发行国内公债是最好的办法。

发行国内公债的失败当然跟当时的行政机构的作风有密切的关系。不过笔者认为跟当时西方知识的接受情况也有很大的关系。当时的中国对国债和国内公债的认识显然是不够的。大部分学者和官员无法了解发行国内公债的复杂性。在发行公债的时候，很多官员天真的态度很显然跟他们的对西方知识的了解程度和态度密切相关。其实这样的态度在另外一些领域也可以看到，如晚清测绘全国地图就是一个很好的例子。⁵⁰中国在十九世纪末由于片面接受了一些新知识而影响到很多现代化措施和政策。因此，笔者认为研究晚清接受西方概念和西方知识的问题，应该将其对国家重要政策和行政抉择有怎么样的影响联系起来。

⁴⁷ 光绪三十年十二月十五日袁世凯的奏折，载：太难晋社科院历史所（编）：《袁世凯奏议》，天津：天津古籍出版社1987，1066-1071页。

⁴⁸ 梁启超：《论直隶湖北安徽之地方公债》载：梁启超，《饮冰室文集》，北京：中华书局1989，95页。

⁴⁹ 张桂素：《宣统年间发行爱国公债史料》，载：《历史档案》，1997第4期，67-76页。

⁵⁰ Amelung, Iwo, "New Maps for the Modernizing State. Western Cartographic Knowledge and Its Application in 19th and 20th Century China," in: Bray, Francesca, Lichtman, Vera and Georges Metallie (eds.), *Graphics and Text in the Production of Technical Knowledge in China, The Warp and the Weft*, Leiden: Brill 2007, pp. 685-726.