

---

# 近代浙江地方政府债务及启示

马金华 符旺

（中央财经大学，北京 100086）

**【摘要】**近代浙江地方政府债务跨了四个历史时期：始于南京临时政府时期；盛行于北洋政府时期和南京国民政府时期；取缔于国民政府时期。本文通过梳理和分析浙江省近代地方公债的历史，以其发债历程为线索，试图从中把握浙江近代地方公债的发展规律，并在总结历史经验教训的基础上为地方公债的管理提供建议。

**【关键词】**近代；浙江；地方公债；债务管理

**【中图分类号】**F812.5

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1672-9544（2015）02-0092-05

## 一、引言

“地方债”即发债主体为地方政府的债务，其债务人是地方政府，是地方政府筹集财政资金的一种有效形式，其实现的收入由地方政府自主安排。我国在 2011 年启动了地方政府自行发债的试点，上海市、浙江省、广东省、深圳市四地成为首批试点地方。其中浙江省在 2011 年由省政府批准，省财政厅组织，先后分两期共发行 67 亿的地方公债，第一期计划发行三年期记账式固定利率附息债券共 33 亿元；第二期计划发行五年期记账式固定利率附息债券 34 亿元。67 亿的地方债将主要用于弥补财政赤字、筹集建设资金、调节经济健康运行等方面。地方政府自行发债试点将推动地方政府财税管理体制的重大变革。在这场变革中，浙江省如何规避地方债发行的风险？在地方政府结构性债务还未理顺之际，地方政府发债是否会引起更深一轮的地方政府信誉危机？虽然发行公债好处良多，但公债的发行并不是毫无节制的，公债本身是建立在政府信用的基础上的，对公债的发行与管理不仅有关政府的信誉与权威，甚至影响到一个地方的经济社会发展以及政局稳定。

目前学术层面只有少数学者对浙江近代地方公债从历史学的角度予以研究，如潘国旗（2008）通过对 1911 年至 1936 年间浙江地方公债的回顾，发现浙江省近代发行的公债 70%用于军政费用。张朝晖、刘志英（2006）通过考察浙江省地方银行与政府的关系，发现浙江省地方银行在参与浙江省地方公债的承募与发行方面起了很大的作用。本文以浙江省近代地方公债史为线索，通过对浙江省近代地方公债史的梳理与分析，全面把握浙江省近代地方公债发行的基本情况，并从经济学的视角对近代浙江的地方公债史予以分析。

## 二、近代浙江地方公债发行情况回顾

浙江省近代地方公债跨了四个历史时期：开始于南京临时政府时期（1911-1912），盛行于北洋政府时期（1912-1927）和南京国民政府时期（1927-1937），取缔于国民政府时期（1937-1949）。1937 年，随着日本全面侵华战争的爆发，浙江省地方公债也逐步取消，最终退出了历史的舞台。

---

**收稿日期：**2014-01-23

**作者简介：**马金华，教授，硕士生导师，研究方向为财政理论与政策；符旺，硕士研究生，研究方向为财政理论与政策。

**基金项目：**本文是国家社科基金一般项目“近代中国地方政府债务研究及启示”（批准号 13BJY163）的阶段性成果，同时受中财——鹏元地方投融资研究所资助。

1911 年，随着武昌起义的爆发，浙江光复，浙江省由此进入了南京临时政府的新时期。政治上，浙江省由军政府统治，为了巩固新生的政权，军政府需要财力的支持，军政各费急需资金；而在经济上，由于受战争影响，税收征收趋于停滞；在这种背景下浙江省发行了维持市面公债。“军政府遂发行维持市面公债 100 万元，照面额发行，期限 5 个月，年息 6 厘。”<sup>①</sup>1911 年的维持市面公债是浙江省在中国近代史上（1840-1949）发行的第一次地方公债，从此浙江省开启了其近代地方公债发行的历史，在整个中国近代史上（1840-1949），浙江省先后共发行 18 次地方公债，其中南京临时政府时期共发行 2 次；北洋政府时期共发行 6 次；南京国民政府时期共发行 9 次；国民政府时期共发行 1 次。具体情况如表 1 所示。

表 1 浙江省近代地方公债发行情况一览表

| 公债名称            |   | 发债年份 | 发行定额   | 担保、抵押                                    | 利率         |
|-----------------|---|------|--------|------------------------------------------|------------|
| 维持市面公债          |   | 1911 | 100 万  | 不详                                       | 年息 6 厘     |
| 爱国公债            |   | 1912 | 500 万  | 浙西盐课厘收入                                  | 年息 7 厘     |
| 财政厅第一次定期借款      |   | 1920 | 150 万  | 浙江省统捐新增比额、国家预算奉准开支利息项下之款                 | 年息 1 分 2 厘 |
| 财政厅第二次定期借款      |   | 1922 | 200 万  | 全省契税、牙帖捐税                                | 年息 1 分 2 厘 |
| 财政厅第三次定期借款      |   | 1923 | 150 万  | 第一定期借款所有基金                               | 年息 1 分 2 厘 |
| 财政厅第四次定期借款      |   | 1924 | 200 万  | 全省丝捐                                     | 年息 1 分 2 厘 |
| 善后公债            |   | 1924 | 300 万  | 浙西盐斤加价、屠宰税收入                             | 年息 1 分     |
| 整理旧欠公债          |   | 1926 | 360 万  | 盐斤加价                                     | 年息 1 分     |
| 偿还旧欠公债          |   | 1928 | 600 万  | 善后公债、整理旧欠公债基金担保之盐斤加价、杭州绸捐项下每年拨 30 万、盐斤加价 | 年息 1 分     |
| 公路公债            |   | 1928 | 250 万  | 省地丁抵补项下带征建设特捐收入                          | 年息 1 分     |
|                 |   |      |        |                                          |            |
| 建设公债            |   | 1929 | 1000 万 | 浙江省原有建设特捐项下每年拨 160 万                     | 年息 8 厘     |
| 赈灾公债            |   | 1930 | 100 万  | 浙江省牙帖捐税项下每年拨银 16 万元                      | 年息 8 厘     |
| 清理旧欠公债          |   | 1931 | 800 万  | 浙江省契税、营业税项下每年拨 120 万元                    | 年息 8 厘     |
| 金库券             |   | 1932 | 600 万  | 浙江省契税、营业税项下的一部分                          | 月息 5 厘     |
| 地方公债            |   | 1934 | 2000 万 | 浙江省普通营业税余额、田赋、牙行营业税、契税、烟酒牌照税             | 年息 6 厘     |
| 民国 23 年定期借款     |   | 1935 | 200 万  | 不详                                       | 不详         |
| 整理公债<br>(分四类发行) | 一 | 1936 | 450 万  | 浙江省建设特捐、田赋建设附捐、普通营业税、中央补助费               | 年息 8 厘     |
|                 | 二 | 1936 | 1700 万 | 浙江省建设特捐、田赋建设附捐、普通营业税、中央补助费年息             | 年息 7 厘     |
|                 | 三 | 1936 | 1050 万 | 浙江省建设特捐、田赋建设附捐、普通营业税、中央补助费               | 年息 6 厘     |
|                 | 四 | 1936 | 2800 万 | 浙江省建设特捐、田赋建设附捐、普通营业税、中央补助费               | 年息 6 厘     |
| 六厘公债            |   | 1938 | 1000 万 | 田赋                                       | 年息 6 厘     |

注：根据以下资料整理而成：（1）潘国旗：《近代中国地方公债研究——以江、浙、沪为例》，浙江大学出版社，2009：第 104 页，第 137 页；（2）万必轩：《地方公债》，大东书局，1948：第 17-21 页。

浙江省是中国近代史上地方公债发行大省。一方面从发行次数来说，整个浙江省在近代共发行公债 18 次，这一次数在近代中国所有省份中与四川并列第二，仅次于福建；其中 1936 年的整理公债分为四个类别来发行，如果将整理公债的四个类别分别作为 4 次来算，则浙江省在近代发债次数可达 21 次之多，比次数第一的福建仅少一次，如表 2 所示。另一方面从发行定额的规模来看，在近代浙江发行的 18 次地方公债中，发行定额在 1000 万及以上的有 4 次，在 500 万及以上的有 8 次，1936 年整理公债发行定额更是达 6000 万，是近代中国地方公债发行定额最多的一次，18 次地方公债共发行定额 145100000 元。

表 2 近代中国各省份、特别市发债次数一览表

|     |     |     |     |     |     |    |    |    |    |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----|----|----|
| 省份  | 福建  | 浙江  | 四川  | 广东  | 江苏  | 江西 | 安徽 | 湖北 | 河北 |
| 次数  | 22  | 18  | 18  | 16  | 13  | 12 | 11 | 9  | 9  |
| 省份  | 湖南  | 甘肃  | 广西  | 河南  | 山西  | 陕西 | 山东 | 辽宁 | 西康 |
| 次数  | 8   | 7   | 5   | 4   | 3   | 2  | 1  | 1  | 1  |
| 特别市 | 上海市 | 南京市 | 青岛市 | 天津市 | 北平市 |    |    |    |    |
| 次数  | 9   | 2   | 2   | 2   | 1   |    |    |    |    |

注：根据以下资料整理而成：(1) 潘国旗：《近代中国地方公债研究——以江、浙、沪为例》，浙江大学出版社，2009：第 242-276 页；(2) 万必轩：《地方公债》，大东书局，1948：第 13-71 页。

### 三、近代浙江地方公债的基本特点

从纵向来看，如同其他省份一样，浙江省近代地方债具有时代背景下的普遍特点，如其债务筹资多用于军政费用；从横向来看，浙江省作为近代史上一个独立的发债大省，其地方债又呈现出其他省份所不具有的特点，如对担保抵押监管的逐步完善。近代浙江地方公债的基本特点总结如下：

#### （一）从发债原因来看，公债发行多因严峻的省情倒逼所致

在近代浙江地方公债的发行过程中，其公债发行的动因多是由于当时不利的省情倒逼所致，基本都带有政府“迫不得已”的色彩。由于浙江在近代中国是相对富庶的省份，在军阀混战、政局动荡的民国时期，浙江自然就成了战争宰烹、掠夺之地，在浙江省发行的 18 次地方公债中，由于战争原因而被迫发债的涉及 7 次，如财政厅四次定期借款、爱国公债等；此外由于财政窘迫，必须借债还债以维持政府信用的涉及 5 次，如整理旧欠公债、偿还旧欠公债、清理旧欠公债等；而由自然灾害而被迫发债的涉及 1 次，即赈灾公债。因此从发债原因来看，近代地方债的发行多是由于严峻的省情倒逼所致，政府通过主动发债来调节经济、进行宏观调控的情形则相当之少。

#### （二）从债务的实际用途来看，多用于补充军政费用，而用于生产建设的资金较少

在浙江省近代发行的 18 次公债中，其募集的公债的主要用途有三个方：补充军政、整理旧债、支持生产建设事业。而在这 18 次公债中将募集到的资金用于补充军政的有 8 次之多，分别是：1911 年维持市面公债、1912 年爱国公债；1920 年财政厅第一次定期借款、1922 年财政厅第二次定期借款、1923 年财政厅第三次定期借款（一部分用于补充军政）、1924 年财政厅第四次定期借款、1924 年善后公债、1932 年短期国库券（一部分用于补充军政）。从这 8 次公债的发行年限不难看出主要

集中在 1927 年以前，即南京临时政府时期和北洋政府时期，这主要是由当时的社会背景所决定的，在 1927 年以前，中国基本处于军阀混战的局面，而浙江省历来以富庶著称，必然成为兵家的必争之地，庞大的战争开支不得不以发行公债来筹集。将募集到的资金用于整理旧债的有 6 次，分别是：1936 年整理公债、1928 年偿还旧欠公债、1931 年清理旧欠公债、1932 年金库券（一部分用于整理旧债）、1934 年地方公债（一部分用于整理旧债）、1936 年整理旧欠公债。事实上，这 6 次公债也是将筹集到的资金变向的、间接地用于补充军政费用，因为这 6 次公债所整理的旧债多是之前为了补充军政费用而积欠的，而当旧债积欠过多、累积数量过大时，通常通过发行公债来整理旧债。按照这个逻辑关系，可以说浙江省近代地方公债绝大部分是用于了补充军政以及战争所需，而真正用来支持生产建设的只涉及公路公债和建设公债，从这个角度来说，浙江省近代发行的公债对促进浙江近代化的贡献是较小的。

### （三）从对担保抵押的监管来看，其管理机制逐步完善

首先，表现在专门的公债担保基金管理机构的出现。在南京临时政府时期与北洋政府前期，浙江省地方公债的还本付息基金基本是处于无管理状态的；到 1924 年善后公债发行后，开始从商界中推选代表对公债的还本付息基金进行监管，浙江公债担保基金的管理机制由此迈出了实质性的一步——从“零监管”到设代表监管；南京国民政府成立以后，中央为了监督地方财政，对公债的管理提上日程，浙江省对公债的管理由此又迈出了一大步——从派代表监管到设立专门的管理机构。表 3 为近代浙江省在发行公债过程中所设立的专门的公债担保基金管理机构的的具体情况。

表 3 浙江省公债担保基金管理机构的设置情况

| 公债名称         | 管理机构名称  | 组成人数 | 成员出处                                  | 附注                |
|--------------|---------|------|---------------------------------------|-------------------|
| 1928 年偿还旧欠公债 | 基金委员会   | 6    | 省银钱业                                  |                   |
| 1928 年公路公债   | 保管委员会   | 8    | 省银钱业                                  | 基金提用需由委员中 5 人以上盖章 |
| 1929 年建设公债   | 基金保管委员会 | 11   | 省政府、审计部、铁道部、建设委员会、杭州银行公会、杭州钱业公会、杭州总商会 |                   |
| 1930 年赈灾公债   | 保管委员会   | 不详   | 不详                                    |                   |
| 1931 年清理旧欠公债 | 基金保管委员会 | 不详   | 不详                                    |                   |

注：根据潘国旗：《近代中国地方公债研究——以江、浙、沪为例》，浙江大学出版社，2009，第 114-142 页资料整理而成。

从表 3 可以看出，浙江省在 1928 年偿还旧欠公债后几乎每次发行公债都会设立专门的基金保管委员会对公债的还本付息基金进行专门管理，而且基金保管委员会的组成人员从人数上也逐渐增多，从所属的行业来看，则由原来的由省银钱业派代表监管发展到省政府、审计部、铁道部、建设委员会、银钱业、商会等多部门派代表联合监管，这说明了浙江省对公债基金的管理越来越重视，并且对其监管也越来越完善。

其次，表现在劝募委员会的出现。1929 年浙江省在发行建设公债的过程中，设立了劝募委员会。“此外公债劝募方法，一切手续于经募规则内详加规定，并设置劝募委员会，协助政府分头劝募。”<sup>①</sup>，尽管劝募委员会在建设公债的募集中并没有达到设立时所预想的效果，但是劝募委员会的设立是浙江省在公债发行中的一大创举，也是浙江省的公债管理机制不断完善的表现。

再次，表现在浙江地方银行在地方公债的发行与承募方面的积极参与。从 1917 年开始，浙江省地方银行参与包括 1928 年公路公债、1929 年建设公债、1930 年赈灾公债、1936 年整理公债等在内的大部分地方公债的发行与承募。银行的积极参与，保证了地方公债的顺利发行与募集，引入银行参与公债发行与承募也是浙江省公债管理机制越来越完善的表现之一。

### （四）从公债的规模来看，地方政府财政处于脆弱状态，债务风险高

公债依存度是指一国当年的公债收入与财政支出的比例关系，反映了财政支出中有多少是通过发行公债来筹措资金的②。国际上公认的公债依存度安全线为 15%—20%。表 4 为近代浙江省所有发债年份的发债规模、财政支出与公债依存度的基本情况。

表 4 近代浙江省部分年份的公债依存度

| 年度   | 当年举借债务<br>(万元) | 财政支出<br>(万元) | 公债依存度<br>(%) |
|------|----------------|--------------|--------------|
| 1911 | 100            | 不详           | 不详           |
| 1912 | 500            | 1309.5763    | 38.18029     |
| 1920 | 150            | 1404.7538    | 10.67803     |
| 1922 | 200            | 1421.024     | 14.07436     |
| 1923 | 150            | 1306.7143    | 11.47917     |
| 1924 | 500            | 1544.7209    | 32.36831     |
| 1926 | 360            | 1757.7777    | 20.48041     |
| 1928 | 850            | 2212.773     | 38.41334     |
| 1929 | 1000           | 2697.0838    | 37.07708     |
| 1930 | 100            | 3021.8391    | 3.309243     |

|      |      |           |          |
|------|------|-----------|----------|
| 1931 | 800  | 2519.5398 | 31.75183 |
| 1932 | 600  | 3172.895  | 18.91018 |
| 1934 | 2000 | 4499      | 44.45432 |
| 1935 | 200  | 3298      | 6.064281 |
| 1936 | 6000 | 4953      | 121.1387 |

数据来源：(1) 潘国旗：《民国浙江财政研究》，中国社会科学出版社 2007 年版，第 25 页，第 108 页，第 200 页；(2) 万必轩：《地方公债》，大东书局 1948 年版，第 17-21 页；(3) 潘国旗：《近代中国地方公债研究——以江、浙、沪为例》，浙江大学出版社 2009 年版，第 196 页，第 197 页。

根据表 4 可以看出，有 8 个年份的公债依存度是大于 20% 的国际公债依存度安全线的，1936 年的债务依存度更是达到了 121.1387%。过分庞大的债务负担不仅表明当时政府的财政处于脆弱状态，而且庞大的债务还是政府财政危机的隐形源泉。而从年份的分布来看，这些债务依存度超过 20% 的年份的与债务依存度没有超过 20% 的年份大致交替分布，说明了近代浙江省对公债规模的控制没有起到很好的作用，债务危机的可能性一直都存在。

#### 四、对浙江省当今地方债管理的建议与启示

通过对浙江省地方公债史的回顾和对其特点的总结与分析，结合我国现阶段地方债的实际情况，对如何管理当今浙江省地方公债提出以下几点建议：

第一，在发债动因方面，注重地方公债的经济调节功能。近代浙江地方公债的发行大多都是由于其严峻的省情倒逼所致，通过发行公债来弥补财政赤字，筹集财政资金，公债在这一倒逼机制下所发挥的更多的是它的筹款功能。现代意义上的公债除了弥补财政赤字、筹集财政资金的功能外，作为政府宏观调控的一种手段，还有调节经济运行的功能。在市场经济中，不仅要发挥公债筹集财政资金、弥补财政赤字的作用，更要重视公债对经济的调节作用，把公债当作宏观调控的手段。

第二，在实际用途方面，地方公债的发行要加强与社会的互动，以增进社会福利为目的。近代浙江的地方公债大多都是以补充军政为主，这显然有悖于现代公债的精神。地方公债的债务人是地方政府，但其债权人是社会上的机构投资者和个人，此外在发行过程中还涉及到社会上的一些中介机构。因而加强与社会的互动是必要的也是不可避免的。这种互动主要体现在三个方面：一是在公债发行前，发债动机应该以主动的增进社会福利为主，而不应由于严峻的省情倒逼被迫所致；二是在发行过程中，要引进银行等社会中介机构的参与承销，给社会金融机构注入活力，以浙江为例，2011 年浙江省招商银行、杭州银行、国

---

家开发银行、工商银行、中信银行、建设银行、农业银行作为其公债的主承销商参与公债的承销，给金融机构注入了活力；三是在公债发行后，所筹集到的资金要更多地用于调节经济健康发展、增进社会福利，而不是侧重补偿军政费用。地方债要严格控制用途，资金导向应该集中于生态建设、重点民生工程和市政建设等。

第三，在债务监管方面，建立规范地方政府债务的法律支撑。近代浙江省通过设立公债基金担保委员会来对债务进行监管取得了一定的成绩，但也存在一定的缺陷，主要表现在缺乏法律的支撑。目前我国对地方政府债务的法律规定还有很多不完善的地方，要实现地方政府自主发行公债的目标必须要有法律的支持。需要建立一套完整的法律制度，对地方政府公债的发行目的、资金用途、承销与募集、风险管理各环节做出明确的规定。通过完善《预算法》等财经法规的规定，最终达到建立一套有法律支撑的监管体系的目的，为地方债务的监管提供法律依据。

第四，在债务规模方面，逐步允许地方政府自主发债与严格控制地方债务规模双管齐下。在我国地方政府财力与事权不匹配的情况下（地方政府财政收入较少，但承担的事项较多），地方政府要承担较多的事项，必须要有财力的支持，在这种背景下，允许地方政府自主发行公债，构建融资平台将有利于解决这一矛盾；但是允许地方政府自主发行公债并不是任由地方政府无限制地扩张债务，而是同时要严格控制地方政府债务规模，通过科学的指标，比如公债依存度，定期衡量债务规模，防范债务风险。

#### 参考文献：

- ① 潘国旗. 民国浙江财政研究[M]. 中国社会科学出版社. 2007: 第 25 页、108 页、200 页.
- ② 潘国旗. 近代中国地方公债研究——以江、浙、沪为例杭州[J]. 浙江大学出版社. 2009: 第 104 页、137 页、139 页、196-197 页、242-276 页.
- ③ 万必轩. 地方公债[M]. 大东书局, 1948: 13-71.
- ④ 陈俊竹. 从晚清及北洋政府时期地方公债发行谈我国地方公债的发展[J]. 时代金融, 2012 (4): 41.
- ⑤ 潘国旗. 近代浙江省公债的发行及启示[J]. 浙江社会科学, 2008 (3): 98.
- ⑥ 张朝晖, 刘志英. 近代浙江地方银行与政府之关系研究[J]. 财经论丛, 2006 (6): 97.
- ⑦ 郭琳, 陈春光. 关于我国发行地方公债的若干思考[J]. 山