

“量入为出”财政观的打破与 晚清国债体制初创

杨宇勃¹

【摘要】：鸦片战争后，近代中国社会开始从独立的君主专制的中央集权制形态，沦为半殖民地半封建社会。在西方文明的冲击下，其各种政治观念随之演变，其中就包括“量入为出”财政预算观念的打破。进入晚清，中国独立的财政收支平衡被列强摧毁，财政赤字愈发严峻，随着财政危机的加深，近代意义上的政府债务观念开始出现，并影响到晚清国债体制的建设，使得近代国债体制开始在中国出现，庞大而复杂的晚清中央与地方债务关系逐渐形成，并趋向规范化、统一化、近代化。

【关键词】：晚清 债务 财政 国债 “量入为出”

【中图分类号】K252 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004—518X（2020）09—0137-12

在西方强力冲击下，近代中国的政治观念发生了重大转变，并引发了传统政治体制的变革，“量入为出”的中国古典财政观念就属于其中之一，这一观念在近代的打破，触发了时人对于传统债务特别是政府举债行为的再认识，包括清廷在内的一大批传统知识分子及士大夫萌发了新的债务观，开始更为理性全面地认识政府举债对于国家摆脱内忧外患的意义，也正是这一认识的出现，促进了近代国债体制的初创。相较于古典财政观念，晚清时期新的具有扩张性、进取性、变异性的财政运行观念的产生，促使清政府开始尝试摆脱“量入为出”观念影响下的传统债务观的束缚。正是在这一新的趋向，中国首次在国家层面尝试确立一个规范、统一、近代的国家债券发行体制，且影响至今。

一、中国古代的“量入为出”财政观

“量入为出，略有储蓄”，是中国历代王朝财政预算奉行的基本准则。《礼记》谓：“冢宰制国用，必于岁之杪，五谷皆入，然后制国用；用地大小，视年之丰耗，以三十年之通制国用，量入以为出。”^{[1] (P94)}首次提出了“量入为出”的财政预算观。春秋时期，晏婴主张古之盛君子“其取财也，权有无，均贫富”^{[2] (P107)}，统治者征收赋税当“知其贫富，勿使冻馁”^{[2] (P128)}。孔子“罕言利与命与仁”^{[3] (P73)}，认为“放于利而行，多怨”^{[3] (P27)}，进而给“量入为出”以道德上的合理性。韩非子也主张，“举事有道，计其入多，其出少者，可为也”，昏庸的君主“计其入不计其出，出虽倍其入，不知其害”。^{[4] (P115)}《管子》亦主张“用之有止”，“地之生财有时，民之用力有倦，而人君之欲无穷。以有时与有倦养无穷之君，而度量不生其间，则上下相疾也”。^{[5] (P18)}

这一思想为历代所继承，西汉司马迁就主张节约财政支出，认为“政在节财”^{[6] (P231)}。东汉崔寔提出“度入为出”的财政原则。^{[7] (P259)}唐初，李世民也主张：“先王之治……量入而为出，节用而爱人，度财省费，盖用之必有度也。是故既庶且赋，而教化行焉。”^{[8] (P243)}北宋改革家李觏亦把“量入为出”作为财政的重要原则，认为“若不量入为出，节用以爱人”^{[7] (P431)}，那就是乱世之政。明太祖朱元璋曾对户部尚书言：“量入为出，毋扰于民至公无私。”^{[9] (P3021)}明成祖朱棣也曾言：“理财用可不鉴于斯人，君富有天下，亦必量入为出，守之以节俭，而戒慎于奢靡。”^{[10] (P12)}即便是到了清代中期，“量入为出”依然是统治者遵循的财政预算原则，乾隆帝就曾认为：“国家经费，原当量入为出，而足兵卫民，为万年久远计者。”^{[11] (P284)}道光帝也主张，“国家经费有常，自应量入为出”^{[12] (P450)}。

作者简介：杨宇勃，湖南师范大学历史文化学院博士生。（湖南长沙 410081）

在“量入为出”的古典财政观下，历代王朝几乎均将财政支出置于收入之下，根据收入安排支出，确保财政支出不超过收入，国库略有储蓄，反对不顾民力、挥霍无度，这种保守型的财政体制被称为“古典财政”。其财源主要为田赋、盐课、关税、杂赋等，它适应了小农社会的实际需要，是儒家仁政思想在古典财政制度中的重要表现。历代王朝一旦遇到突发战乱或者灾害等情况时，则通过一定弹性的筹款手段弥补亏空，如捐纳以及增加临时性税种等。

“量入为出”财政观使得统治者通常专注于蓄养民力，稳定税源，以确保赋税收入。对于中国古典财政而言，其很大程度上长期依赖于“农业内卷化”来维持有限的财政收入，加之，儒家不与民争利的仁政观，使支出的边界长期保持在“略有储蓄”的状态。长此以往，古典财政运行形成了保守型的路径依赖，财政汲取能力及政治动员能力因之受限。历代王朝对此很难突破，即便在内忧外患的晚清，统治者仍以口头上的“量入为出”来标榜仁政。

1832年，道光帝谕令户部：“国家经费有常，自宜加意节用，量入为出。著各督抚铸成各藩司，于一切工程河工及各款借垫杂支银两，务须大加撙节。”^{[12] (P77)}此后，同治帝也主张：“第国家制用有常，总当通筹全局，量入为出，方可行诸久远。”^{[13] (P427)}1875年，光绪帝秉政时，清廷也要求：“国家财赋岁有常经，见在各省军务虽平，而饷需尚虞缺乏，库款支绌时形，尤宜量入为出，全局通筹。”^{[14] (P112)}“量入为出”在奏折中也较为常见。嘉庆年间进士朱方增就奏陈：“经国之方，理财尤要。古者以三十年之通制国用，斟酌盈虚，量入为出，用能经常不匮。”^{[15] (P4031-4032)}1851年，大学士王东槐在奏折中也说：“皇上躬行节俭，为天下先。户部诸臣先事持筹，必量入为出，无量出为入，如是则财患不足者未之有也。”^{[16] (P94)}1875年，御史余上华奏陈：“国家岁入，自有常经。从古圣王临御，未有不量入为出而能裕经费之源者。”^{[17] (P87)}此外，“量入为出”的财政原则也被清朝统治者写进了法规之中，《大清会典》记载：“制天下之经费，凡国用之出纳，皆权以银，量其岁之入以定存留、起运之数。”^{[18] (P104)}可见这一原则作为一种国家意志被以法典的形式固定下来。

但近代以后，“量入为出”的古典财政预算观念开始受到观念与现实的挑战，其滞后性愈发明显，严重阻碍了古典财政向近代国家财政的转变，也不利于传统王朝向近代国家的转型，以至于抑制了国家的政治力、组织力、动员力，使财政的汲取能力受到束缚，尤其表现为近代国债观与国债体制难以形成。对此，1877年，晚清著名外交家黄遵宪曾指出：“泰西诸国，莫不有国债。时人或认为泰西各国穷兵黩武，是因为府库充裕；当发现泰西各国都有巨额债务时，又认为其府库空虚，不可持久。”^{[19] (P6)}受“量入为出”传统思想影响，时人沿袭古典时期的债务观念，认为政府举债等同于府库空虚，府库空虚即王朝不可持久的危机之征兆，进而斥之为恶政。遂有黄遵宪感叹，基于“在位者不能与民争利”，“量入为出”的古典财政观，要让清廷向公众发行债券是个不可能的选项。^{[19] (P10)}

而“量入为出”对传统债务观的影响可谓根深蒂固。宋代韩琦对郑戩修水洛城一事就表示，“连年借债修葺城寨，尚未完备，今又修此城堡，大小六七，计须二年方可得成，物力转见劳敝”^{[20] (P49)}。足见韩琦对借债劳民的反感。明末清初思想家陈确也曾指出：“先公后私，量入为出，切勿借债。”^{[21] (P390)}此外，在中国传统政治文化中，天子向百姓借债被认为有损天威。《帝王世纪》就记载：周赧王虽居天子之位，为诸侯所侵逼，与家人无异。贯于民，无以归之，乃上台以避之。周人因名其台曰“逃债台”。^{[22] (P99)}为了维护中央的尊严，避免对臣民处于债务人的尴尬地位，中国历代王朝常宁愿采用卖官鬻爵、增加捐税和勒索报效等办法来应付财政上的紧急需要和弥补亏空^{[23] (P156)}，也不愿意向公众借债，足见传统“量入为出”观念对近代国债体制建设的阻碍之剧。

二、近代财政收支平衡的打破与新债务观的萌发

到了近代，随着财政收支平衡的打破，古典财政观念逐渐被体制内外所抛弃。从1840年中英鸦片战争至《南京条约》签订，两年多的战争使军费开支猛增^{[24] (P61)}，清廷财政状况出现危机。据悉，仅第一次鸦片战争，清廷军费开支便高达4000万两。^{[25] (P72)}而当时道光二十年（1840）、二十一年的岁入则仅为39035229两、38715060两。^{[26] (P54)}

此外，赔款也加剧了清廷的财政压力。战后《南京条约》规定：中国赔偿英国鸦片费600万元，商欠费300万元，军费1200

万元，共 2100 万元。除了约定当年支付银 600 万，其余款项须次年交 600 万，第三年、第四年则又须分别支付 500 万、400 万，并规定，如未能按期偿还，则需每年每百元加利息 5 元。^{[27] (P31-32)} 1841 年的《广州和约》还规定：清廷向英国支付“赎城费”600 万，以及英商损失费约 67 万等。如此一来，总共需支付赔款 2800 万元，折合银两为 1960 万两。^{[28] (P429-433)}

总体来看，19 世纪 40 年代的清廷财政可谓危机四伏。据道光三十年户部奏报，此前十余年间，“岁额所入，除豁免、缓征、积欠等项，前后牵算，每岁不过实入四千万上下”，较额征少了四五百万两，岁出“约需三千八九百万两”，收支相抵，几无盈余。“以近十余年计之，海疆、回疆及各省军务，东、南两河工用，南北各省灾务，统计例外用款，多至七千余万”，况且“入款有减无增，出款有增无减”。^{[29] (P170-171)} 可见道光最后十余年中，清政府的财政已是相当困难。而依赖于小农经济的古典财政过于刚性，很难应对清政府临时的突发开支，以至于从太平天国起义到晚清终结，终于演变成一场空前的财政危机。

咸丰三年（1853）六月，户部奏陈库款窘况时说：“自广西用兵以来，迄今三载，经臣部奏拨军饷，及省截留筹解，已至二千九百六十三万余两。”“粮台之设，至六七处之多，请饷纷纷，日不暇给。”“军需迫不待时，指款悬而无著。被兵省份既无可催征，而素称完善之区，如江苏则请缓征，山东则早请留用，山、陕、浙江皆办防堵，是地丁所入，万难足额矣。扬州久被贼占，汉口疮痍未复，淮南全纲不可收拾，是盐课所入，去其大樁矣。芜湖、九江、江宁、凤阳先后被扰，夔关、苏关商贩亦多裹足，甚至崇文门亦请尽收尽解，是关税所入，仅存虚名矣。此皆常年所指为例拨者，今以尽供军需，而虞不足。”“近来输捐之数，业已大减于前。”更有甚者，“户部银库，截至本月十二日止，正项待支银仅存二十二万七千余两。七月份应发兵饷，尚多不敷”。^{[30] (P175-177)}

而地方财政亦不容乐观，咸丰三年十一月，安徽战事吃紧，咸丰皇帝谕令曾国藩派湘军驰援，曾国藩以藩库“仅存银五千两，即起程一月之粮，尚恐难备”，“外省之饷项亦恐不愿供应”^{[31] (P45)} 为由，拒绝出兵，而对其所陈钱粮之窘况，咸丰帝亦无可奈何。至于太平军所经过的两湖地区，财政也是岌岌可危。咸丰三年八月，湖广总督张亮基奏称：“湖南库款空虚，见在正盼粤东已拨未解之款接济。”“至于湖北，则公私荡尽，铢黍无存……库存之银不过数千两。”^{[26] (P61)} 据咸丰三年户部奏折，各省外库大都“移缓救急，悉索无遗，封储之款一空”，“处处拮据”。^{[32] (P621)}

1856—1860 年，英法两国又发动了第二次鸦片战争。战后所签的《北京条约》规定：作为战争赔款，清政府向英、法各支付银 800 万两，总计赔款 1600 万两。当时主持政务的奕诉等人坦言：“现在抚局均已定义，亟应照数筹拨，俾得早日退兵，免滋借口。惟部库及各库仅存银一百余万两，一经拨放，势将告罄。伏查现在筹办行在饷银，以及京城月饷，暨各路防兵饷银，为数甚巨，已属万难周转，设有缓急，更有束手待饷之虞。”^{[33] (P2524)} 而从第二次鸦片战争持续时间及规模来看，军费开支不会低于第一次鸦片战争的 4000 万。^{[24] (P63)}

伴随晚清内外新问题的出现，清廷新增支出层出不穷，虽然清廷对外仍宣称“量入为出”，然实则从咸丰朝开始，清廷基于庞大的财政支出已经着手改变财政体制了，保守型的古典财政因之逐渐向扩张型国家财政转换，厘金制度的设立就是明证。与此同时，传统债务观念也发生变化，举债以应对临时危机的办法，被清廷及各省所采用，从此借款成为晚清财政收入中不容忽视的部分，地方政府的举债行为也开始被统治者所默认。而在咸丰以前，受“量入为出”观念制约，政府借债很难被体制内外接纳。

晚清内外交困之际，清廷财政日益严峻，使得时人不得不突破“量入为出”的财政观念，如薛福成就主张“量出为入”，“古者中国制用之经，每量入以为出；今之外国，则按年豫计国用之大者，而量出以为入”，“一岁中有额外用度，辄加派于各项之中”。^{[34] (P11)} 徐世昌也认为：“古之制国用者，量入以为出；今之制国用者，量出以为入。盖以财限事则庶政坐困，因事理财则百废兴举。”^{[35] (P4415)} 这些观念的萌发引发了财政体制的变异。商业税、海关税等在财政收入中的比重较之古典财政时的田赋、盐课等逐渐上升，清廷开始根据商品经济的发展，对财政收入结构进行适时调整。在咸丰初年太平天国起义爆发后，清廷上下开始在体制及观念上赋予竭尽全力开源以正当性，财政体制逐渐有了扩张性、进取性、变异性，客观上为建构以适应国家变革需求为目标，提升财政汲取能力为手段的近代国家财政创造了有利条件。

与之相伴的是，传统“量入为出”观念下王朝债台高筑便被视为恶政的认识日渐瓦解，不少人产生了新的国家债务观。当时的苏松太道吴煦就曾将外债视为，“明知毒药，非可涓滴入口，然有病则强受之，或可借此回生”^{[36] (P152)}。马建忠则注意到债务调剂盈虚之效，“债者，所以剂盈虚，通有无，与市易之道并重”^{[37] (P18)}。“借贷之事，用之善，则国受其利。”^{[38] (P8)}此外，时人更加看重借款对经济的作用，薛福成就认为：“借债以兴大利，与借债以济军饷不同，盖铁路即开，则本息有所取偿，而国家所获之利，又在久远也。”^{[39] (P139)}郑观应也指出，倘若因发展实业而举债，则只要措施得当，那么也必将大有益处。这样的认识又进一步推动了晚清财政体制的变革。

清朝入关后基本上承接明制，在中央设置户部，作为国家财政的最高主管机关，统揽国家赋税的收支；各省则设置布政使司，负责将一省之赋税除去留存本省之外，足额运解户部，并由户部向皇帝奏报裁决，最终基于“量入为出”的财政预算观念，统一调拨、分发各地。期间，各省是没有财政自主权的，无论收、支均受户部节制。但鸦片战争后，清政府迫于巨额支出的压力，在具体施政层面将“量入为出”调整为“量出为入”，以支出的额度为目标，竭力开源，设法扩大收入，自筹款项以备所需，这其中就包括政府举借外债。至此，国债这一“清朝直到咸丰军兴以前，从未有过”^{[26] (P97)}的政府借债举措，也随着财政观念、国债观念的转变，而被清王朝以及时人所重新认识，新的财政观、债务观作为一种思潮，在当时亦日趋为更多的人所接受。

三、晚清政府债务举借的前期及其中存在的问题

晚清的债务举借可分为前后两个时期，前期大致在咸丰初年至甲午战前。这一时期，清廷中央对于举借债务遮遮掩掩，新旧债务观念在清政府举债中交织在一起，中央的债务举借依然存留着古典时期的诸多痕迹；相比之下，地方省份的债务举借则较为活跃，受传统债务观念的束缚要小很多，成为这一时期政府债务举借的主体。咸丰初年的军兴是清廷债务举借的开始，巨额的军费支出迫使清廷以中央、地方名义向外举债。据统计，在太平天国起义时期，清政府举有外债 25 笔，总额为 8626218 两，平均每笔约 34.5 万两，且时间不长，最久者只有 10 年，多数借款期限在 1 年之内。^{[40] (P4-7)}此间，清政府仅将举债视为“一时腾挪之计，权宜暂借济用，稍济目前之急”^{[41] (P301)}。总体来看，清政府前期的债务举借具有鲜明的二元性特征：一方面，其举债行为与古典财政时期单纯地搜刮劝捐等方法不同，在一定程度上具备近代政府债务的契约色彩；另一方面其仍然不乏古典时期浓厚的非对等的伦理关系，并在运行过程中，时常充斥着强制“劝借”的情况。

首先，新的借债关系出现的同时，仍掺杂着古典时期臣民对皇帝效忠，皇帝则对臣民进行褒奖的双向伦理关系，即政府劝老百姓因公抒诚，通过“捐借”舒缓王朝财政；君主则对“捐借”数额突出者施以嘉奖，使近代债务契约关系为伦理所束缚。如咸丰三年，在镇压太平军时，为解决军饷，清廷默许地方省份向绅商“捐借”，由官府给予出借人“印票”，约定归还期限，并奖励出借额度高者，但双方债务关系却被伦理关系以及政府强制力所笼罩。当时的左副都御史周祖培就曾禀奏清廷，请飭山西、陕西、广东各督抚，“详察殷实之家，恺切晓谕，暂时挪借，以助国用”，在周祖培的建议下，清廷颁布上谕，“著各该督抚妥为劝谕，并将此旨宣示绅民，俾知此举实为军需紧要，暂时挪借，以期速殄凶氛，与吾民同享乐利”。^{[42] (P361)}

咸丰四年正月，王履谦也将借债伦理化，其在奏折中建议：“谕以大义，示以成约，飭藩司按照借数，出给印票，分年照期归还。”^{[43] (P26-27)}咸丰七年，“捐借”又被推广到江苏、浙江等地，同年三月又被推至皖南、江西、江南等处。此间，蕴含古典伦理与权力强迫的劝借较为突出，清廷也要求官绅，“查明上户若干，开报该督抚，即责成公正绅士委婉劝导，随时请奖”^{[44] (P473)}。同年六月，上海认定“捐借”银 17 万两；常州府所属八县，共捐借银两约十二万。^{[45] (P20)}随后，贵州、山东、江西等省均曾通过捐借方式筹措饷银。山东在同治三年至十年间（1864—1871），绅商“捐借”42 万余两。

其次，受传统债务观影响，地方官员在捐借时常对内回避“借债”一说，对于借款行为遮遮掩掩，且仍然无法完全正视借贷行为，接纳近代平等协商的契约关系，以至于古典财政中的摊派、勒索仍不少见，严重影响近代政府债务关系的确立。清政府一方面开始按照商人的办法，出具印票、支付利息，向商人、富人借钱，另一方面并未放下官尊民卑的虚荣，在借债时竟要求债务人自己呈送本钱，有的甚至向商人摊派借款，且事后还款的记录也很少。直隶总督袁世凯曾就此回忆说：“中国历来办理官债，半由官吏鲜克践言，以致民多观望，即或勉集巨资，亦视为报效，不冀偿还，利国便民之政，转为误国病民之阶。”^{[46] (P36)}

光绪二十一年（1895），光绪帝也在谕旨中指出，有官员上奏，江西“不肖州县威吓刑驱，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，谤讟频兴”^{[47] (P356)}。同年四月户部也曾奏陈，地方官借机苛派勒索：“臣部于劝捐一事预防流弊，反复申禁，不啻至再至三，而数月以来，道路传闻，苛排抑勒之风迄未尽绝。”^{[47] (P3581)}但就“捐借”行为本身而言，清政府向绅民“捐借”的行为俨然具有近代政府债务的色彩，特别是其敕令地方官遵守信誉，按约支付利息并出具“印票”的做法，明显与古典财政时的捐官、报效不同，已具备近代国家公债的雏形。

再次，传统视政府借债等同于恶政的认识，使借债难以与王朝的正统性相融，且借债于“夷人”又与儒家历来所倡导的华夷观念相悖，导致清朝中央政府的债务举借时常裹足不前，甚至为了举债，清政府曾将“公债”转换为“私债”，以缓解传统债务观念引发的舆论压力。如咸丰八年，因两广地区军费紧张，咸丰皇帝谕令两广总督黄宗汉通过广州巨商伍崇曜代为向洋商借银 32 万两。伍崇曜以“奉大宪命”向美国旗昌洋行借款，约定每月利息按银 6 厘行算，6 个月还清，以关税抵还，但借款并未如期偿还，咸丰帝曾为此颁布上谕：“著俟粤海关税续行征有成数，陆续给还，以符原议。”^{[48] (P6-8)}只因粤海关征税入不敷出，咸丰又试图将外债私债化，指定由伍家自行筹措欠款，美商对此强烈反对。

此案在 1864 年 8 月惊动了美国驻华公使蒲安臣，无奈之下，清廷又试图通过清理伍家商行历年所欠缴的公项，强令其清偿外债，美国人坚持债务属于公债，有“印票”为据，应该由关税拨还。但户部及奕诉等大臣坚持认为，借款属于黄宗汉向伍崇曜所借，以充兵饷之用，“是贷中国之银以御外国，非贷外国之银以攻其本国”^{[49] (P44)}，否认朝廷授意借债，并称伍家历年积欠清廷公项，主张以此来冲抵。此事后经两广总督瑞麟奏请，清廷遂决定由关税按月拨还美国银 8000 两^{[48] (P15-16)}，才得以了结。但瑞麟也未承认 32 万系清廷所借，仅称“广州绅士伍崇曜等借美国商人本银三十二万”。¹足见，清廷对借债讳莫如深。

最后，咸同时期，清廷基于战事需要，令各省督抚及各路统兵大臣“就地筹饷”，默认地方督抚绕开中央或违规借债，此举严重威胁到中央集中统一领导的财政体制。相比清廷中央，地方此时借债顾虑较少，沿海各省以关税作保，借债推进较快。1853 年，为平定上海小刀会起义，时任苏松太道吴健彰向洋人借款 2，这被视为中国近代举借外债的开始^{[50] (P1)}。1857 年，闽浙总督王懿德为了镇压小刀会，向福州英商借款 50 万两，约定“以关税为担保”。^{[51] (P332)}而这次外债并未经清政府批准。太平天国起义被镇压后，地方各省由“就地筹饷”逐渐转为“就地筹款”，地方债务举借的权限更为扩大，中央财政体制受到挑战。如在“西征”³借款中，统帅左宗棠改变了以往由中央主导西征沿线各省协饷的做法，而是直接令相关各省将加盖关防的海关印票交胡光墉向洋人借款，六次借款总额达 1595 万两^{[50] (P6)}，此举虽然保障了军需，却公然叫嚣由清政府中央所主导的协饷制度，然同治帝事后也未予追究。

据不完全统计，从太平天国时期到甲午战前，由各省自借、自还、自用的纯地方性外债高达 1440 余万两。^{[52] (P105-127)}清廷对此也曾试图予以遏制。1877 年，上海、福建、云南和湖北的官员打算筹借外债 650 万两，并拟以海关税收偿还。总理衙门指示赫德告知税务司，绝对不能协助其安排这笔贷款。^{[53] (P370)}光绪十七年十月，山东巡抚“张曜于未经准销之款滥行支用，又不先行奏明，辄向洋商借用钜款，合同内订明，如该抚升迁即归后任承认，又有该抚力不能还，即奏明由朝廷还，并付利息等语，且盖用山东关防”。户部为此奏请清廷“照会各国驻京使臣，嗣后中国大小官员，如有借用洋商银两，须令该商现行禀报驻京大臣，问明总理各国事务衙门，果系奏明有案方可借给，若无奏准案据而私自借给者，设有事故，无论曾否盖用关防印信，朝廷概不与闻，亦不能为之代追”。^{[48] (P229)}此法虽然对当时地方各省政府滥借债务之风有所抑制，但并未从制度层面形成中央集中统一领导的近代债务体制。

总之，自咸丰初年至甲午战前，清廷虽然已突破了“量入为出”预算观念下的保守型财政体制，一定意义上国家的财政汲取能力和国家政治力、动员力得到初步提升，但是此间仍然保留着古典财政时期的某些特征，加之，清政府中央与各省债务矛盾的逐渐显现，地方私自借债、违规借债的情况时有发生，地方债务举借权的扩张冲击着有清一代中央集权的财政体制，这些成为近代国债体制创建所必须直面的问题。这一时期，近代国债体制构建依然处于萌芽阶段，地方债务举借虽然较为活跃，并推动了近代政府债务举借新趋向的出现，但是清廷对债务的态度仍然较为矛盾，制度性、长期性的国债发行体制尚未出现，举借债务仍然在很大程度上被中央与地方视为临时性的腾挪之策，尚未赋予其应有的历史地位，也未从整个国家层面创设国债体

制运行的制度载体，而这一状况，直到甲午战后才有了新的进展。

四、晚清政府债务举借后期及近代国债体制的初创

从甲午战争开始至清亡，是新债务观影响下晚清政府债务举借的后期，也是晚清国债体制构建的黄金期，与债务举借前期地方省份较为活跃不同，这一时期，晚清国债体制建设在清政府的积极推动下，在国内外都取得了一定的成效。同时，清王朝此间围绕债务举借前期中央、地方债务中的突出问题，开始着手近代国债体制建设，并试图构建一个较为规范化、统一化、近代化的国家债务体制。1894年，甲午战争爆发，战争所需的军费及战后赔款，使清廷背负巨额外债，仅1894—1898年间，清政府所借债务（铁路借款尚不在内）就达35000万余两，超过战前所借总额6.6倍。^{[50] (P22)} 光绪帝为此颁布谕令，决定成立“借款委员会”，将举债作为一个长期事项，由国家专门机构执行，以往清廷半遮半掩的借债举动就此终结。此后，清政府以国家名义开始对外建立国际债券市场。

在“汇丰银款”的举借中，清廷曾授权汇丰银行在英国代售借款全数股票，“其股票数目、式样系由汇丰银行酌定发给收买股票之银主收执。每张由中国驻英使臣加盖关防，以为中国允行之据”^{[50] (P238)}。对此，景复朗（Frank King）指出，汇丰银行当时在英国非常有效率地营造出一个对中国的贷款市场。这个市场在1895年前，掌握了清政府75%的外国借债。^{[48] (P548-549)} 作为一家跨国银行，汇丰银行总部设在香港，在各通商口岸都有分行，并在伦敦、北京设有办事处，它成为以白银为主导的中国经济体和以黄金为基础的伦敦金融市场之间的接口。^{[54] (P179)} 在“瑞记借款”中，中德双方约定，股票每张价50镑、100镑、500镑不等，利息于每年正月初二、七月初一等各付一次，本利支付则约定在柏林或者韩博克（汉堡），抑或在柏林、韩博克两处均可。1895年7月，由德国银行、海德公司及韩博克布伦洋行同时出票借款，每百镑当时售价104.5镑。

而“克萨镑款”则由英国麦加银行于1895年7月在英国出票借债，“每值一百镑之票，售价一百零六镑”。在《四厘借款合同》中规定：1895年7月1日，清政府准予中国驻森彼得堡公使“将以下所开各条商定划押，作为切实凭据，另立借款总据，由中国办理款事之员，照式划押。据此即交森彼得堡各国商务银号存执。另缮各份，由中国使馆校对盖戳后，分送立合同各家收存”^{[55] (P35)}。购买债券者在巴黎、伯罗色尔及瑞士的什纳甫可用法郎购买；在柏林、佛朗格福尔可用马克；在伦敦用金镑；在阿姆斯特丹用佛洛林；在彼得堡用金卢布。此次办理借款的银行在巴黎有霍丁格尔公司银号、巴黎荷兰银号、利杭银号、推广制造商务银号、巴黎爱斯刚脱银号、制造商务银号；在伯罗色尔及什纳甫有巴黎荷兰分号、利杭分号；在阿姆斯特丹有巴黎荷兰分号；在伦敦有巴黎爱斯刚脱分号、利杭分号、俄罗斯通商分号等。并规定，由中国驻各国使馆负责借款相关事宜。

清廷当时俨然已在欧洲初步形成了一个颇具规模的近代国际债券市场，通过这一市场，其先后举借了7笔外债，折合银元64000万元。^{[46] (P15)} 该市场的初创，对当时清王朝的求富自强、财政运作及筹措赔款不无利好。诚如1896年1月29日，御史王鹏运就此次外债举借所说：“中国欲自强不能不办事，欲办事不能不筹款。中国民力拮据，无款可筹，即不能不借洋款，此事势之必然者也。”^{[46] (P395)} 但也坦言，“中国借款局面久为汇丰把持，公使税司通同一气。风闻俄法各国愤其垄断，各有后言。虽此时巨款势不得不筹，而他日后患亦不能不虑”^{[48] (P396)}。在国力衰弱的晚清，西方列强通过威逼恐吓以及列强之间的相互争夺，使清廷当时在欧洲所搭建的债务市场蒙受巨额经济损失，与之相关的勒索、胁迫又使国家主权受到践踏。如“俄法洋款”中，俄国就在合同第四条强令清廷承诺：“中国政府决定不以任何名义，任何利益，关于中国境内税收之行政及管理事项，让与任何一国。假若中国政府对于列强中之任何一国给以此种利益，则此种利益，俄国亦应参与。”^{[46] (P16)}

外债的弊端促使清廷内部将举债目光投向国内。早在光绪二十年九月，户部就曾奏陈清廷：“查近年以来，帑藏偶有不敷，往往息借洋款，多论镑价，折耗实多……若以息借洋款之法，施诸中国商人，但使诚信允孚，自亦乐于从事。”^{[56] (P1)} 光绪二十四年一月三十日，黄思永奏请特造股票筹借华款，“库藏空虚，舍借款无以应急”。“臣闻外洋动辄以万万出借，非其素蓄，不过呼应甚灵，每股百两，且有折扣，甲附股以售于乙，反掌间即可加增……股票胜于银票，故举国信徒趋之如鹜”，“每得中国电报，借款议成，即由银行造票登新闻纸出售，虽万万之两，克期立尽，中国风气若开，岂难渐收成效”。^{[46] (P7)}

经黄思永建议，清廷于同年发布上谕，决定参照西方发行“昭信股票”，“飭部印造股票一百万张，颁发中外，周年以五厘行息，期以二十年，本利还讫”。且允许股票相互转让，准许抵当地丁、盐课及厘金，并要求在京王公及各省督抚将军以下大小官员，“均领票缴银，以为商民之倡”。清廷还令官员向出借商民出示“部定章程”，杜绝官吏勒索，并针对此前借债中存在的问题，要求“既不责以报效，亦不强令捐输”，“一律按本计利，分期归还”。^{[56] (P12)}为昭示诚信，1898年3月2日，户部拟定了《昭信股票详细章程》，并印制昭信股票，编列字号，每票100两者造50万张，每500两者造6万张，每票1000两者造两万张，共发行债券额度为1亿两。清廷还在户部专门设立昭信局，遴选专员负责股票发行等事务，并责成各省藩司设立昭信分局，负责各省地方股票发行，同时对股票样式、负责机构、运作方式等也做了详细规定。

然由于官员借机牟利，股票发行终以失败结束。其中原委，御史徐道焜在奏折中说：“数月以来，所集之款，不过百分之一、二，而流弊有不可胜言者。市面流通之现银，至多不过数千两，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。”在股票发行中，督抚州县授权于胥吏，然胥吏时常勒索百姓，“力仅足买一票，则以十勒之，力仅足买十票，则以百勒之。商民懼为所害，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”。^{[56] (P18)}商民为寻求庇护，甚至投奔天主教。

虽然昭信股票于1898年9月以失败告终，但作为中国历史上首次以国家名义参照西方近代债券发行方式对内发行债券的标志性事件，昭信股票发行之意义不言而喻。与甲午战争前的借债相比，昭信股票无疑进一步突破了捐输、报效等传统筹款方式的弊端，借款中更加尊重出借人的自由意志，其引进西方近代债券发行规则，对内发行国债，又推动了中国国债发行体制的规范化、制度化、近代化。它打破了天子作为帝国神坛上最高统治者的神话，以往乾纲独断的天子被置于近代债务契约中，以世俗社会中的债务人身份履行债务责任，这对近代中国建构新的权力结构，培育近代民主意识意义重大。

对内发行债务遇到困难后，清廷再次寄望于外债。并决定在1896年再次向各省摊派款项，此举虽使清廷暂时度过危机，但不久后的庚子赔款，清廷又需支付本息近10亿两。外债的逼迫使清廷财政趋于崩溃，光绪二十九年，财政赤字3000万两，到宣统三年（1911），赤字竟近8000万两之巨。无奈之下，清王朝再次颁布上谕，向各省摊派银两，而各省为了筹措款项，自行收支，不办奏销，使中央对地方的财政监督大为削弱，两者矛盾愈演愈烈。

为此，趁着新政改革时，清廷一方面推进中央集权的国债体制建设。1906年，清廷将户部更名为度支部，总理全国财政，管理各省包括公债在内的田赋、关税、货币等一切事宜，甚至可以随时派员调查各省财政状况，这其中当然也包括债务状况。清廷还将原来户部的十四个司，改组为十个司，设置了会计司，掌管国用出纳，并负责审计公债外款，编列表式，“将本年度所入所出大宗之款，每项若干，杂碎款目若干，所完各国债项偿款若干，并各省银元同源局所情形及总分银行情形，一一登注”^{[57] (P2326)}。按照近代的财政管理体制，专门负责管理收支和内外债务的会计司等专业机构的创设，标志着晚清财政、国债管理从传统向近代的转变，对中国国债发行体制的规范化、统一化、近代化意义重大。另一方面，清廷也在着手推动并引导地方财政改革，重建中央对各省地方政府债务的集中统一领导。1909年，清廷颁布谕令：“嗣后各省出纳款目，除盐粮关各司经管各项，按月造册送藩司或度支使查核外，其关涉财政一切局、所，著该督抚体察情形，予限一年，次第裁撤，统归藩司或度支使经管所有款项，由司库存储，分别支领。”^{[58] (P25)}清廷试图将各省财政包括政府债务纳入中央统一领导的藩司或者度支使4管理之下，以强化中央对地方债务的监控。

但此时很少有省份遵照执行，无奈之下，度支部又采取了清理地方财政的措施。光绪三十四年十二月，度支部制定了《清理财政明定办法》，严禁乱借外债。“将来凡募借外债之权，当为臣部（即度支部）所专属，其原请借债之各该部该省，只能俟议准借入之后向臣部领取，不得自行订约借债，以免彼此分歧。”对于各省自收、自支的问题，度支部规定：“嗣后关涉财政事件，如有变通成法之处，须先行咨部筹商，若未经臣部核议，一切概不准行。”且要求建立严格的财务报告制度，“凡遇关涉各该省财政事宜，随时报该管督抚，一面即经行报部”，不然将会受到严惩。^{[59] (P159-162)}当时负责拟议改革措施的会议政务处也在奏陈清廷时认为：“查外债为国家厉害所系，自就统归度支部主持，以免分歧”，“嗣后募借外债之权专属度支部，凡各部各省拟借外债，皆咨明度支部，由度支部出名订借，俟议准借入之后，向度支部领取其指抵之款，偿还之期亦由度支部合计全

局预算核定，各该部该省如愿自向外国放债之人相商者，只准商定办法，仍须统归度支部出名立约承借，均不得径向外国订约借债”。对于此前各部各省所借的洋款，则要求其核定偿还办法，并报清政府度支部备案。^{[59] (P160)}但在晚清中央威权滑落，地方督抚权力膨胀之时，这些举措直至清朝灭亡也难以彻底执行，效果十分有限。

五、结语

从“量入为出”古典财政观念的瓦解到以清政府为主导，试图初步建设一个趋于规范、统一、近代的国家债务体制，晚清国债体制的创建原因大致可归结于两个方面：一是来自于西方列强武力侵略及其武力胁迫的“助推”，此间，列强的坚船利炮将阻碍近代国债体制创建的中国古典财政观念以及财政体制一一摧毁，自鸦片战争以来，特别是咸丰军兴之后，清王朝连年战乱，迫于军费、赔款等浩繁支出的强大压力，清政府不得不对保守型的古典财政体制予以革新。“中国传统社会是一个半封闭社会，这使得中国古代经济思想整体处于稳定状态。不过，这种状态在近代外来的冲击下被打破。”^{[60] (P119)}在危机之下，新的债务观念也不断涌现，使得政府举债被赋予了认识层面的正当性，进而从思想观念上为国债体制的创建提供了支撑。二是这一体制的构建一定意义上也是为了适应晚清国家职能的转变与扩张的需要。中国历史到了近代，其与传统社会相比，整个国家的财政体制到了必须着力为发展近代工业、交通运输业、军事、教育等一系列近代事业服务的关键时期，如此则要求当时的清王朝必须围绕国家事权的扩张、国家职能的转换，来提升整个国家的财政汲取能力，而近代国债体制的创建，既是对于近代潮流的回应，也是近代潮流的要求。

当然，晚清国债体制的建设受到近代特殊环境的影响，因而具有非常鲜明的复杂性特征，主要体现在以下几个方面：

一是晚清国债体制建设始终与近代中国和西方列强之间的矛盾相互交织。近代中国的国债体制与西方列强对中国的经济掠夺交错在一起，列强通过武力胁迫或者威胁恐吓等手段，使得晚清国债体制在运行过程中呈现出两种相互冲突的作用，一方面它提高了晚清财政的汲取能力，促进了中国近代工业、交通运输业等事业的发展；另一方面它也难以摆脱西方国家的干预，甚至在一定程度上为西方列强搜刮中国财富创造了条件。这一特征使得晚清国债体制不可避免地具有西方列强的殖民特性。

二是晚清国债体制的建设仍然与古、今债务观念及其举借方式之间的矛盾相关联。一方面，近代债务契约观念在这一体制中得到了鲜明的体现，其要求作为债务人的政府与作为债权人的商民及其他组织团体等在法律层面建立平等、自愿、公正的权利义务关系；但另一方面，在体制建设运行的历史过程中，统治者受中国古典时期债务观念的影响，在债务举借过程中，时常还残存着古典财政时期的斑斑劣迹，如其对于商民借债行为的干预和勒索。这一特征属于中国古典财政对于近代国债体制建设的不利影响，属于传统体制的残余。

三是晚清国债体制的建设仍旧与清政府和地方各省督抚之间围绕举债所产生的矛盾交汇在一起。晚清时期，随着举债权力的下移，地方督抚绕开中央或违规借债的行为一发不可收拾，债务关系异常混乱，为了规范地方债务，清政府积极主导建立近代国债发行体制，但清政府并未能将地方督抚大员纳入这一体制的创建中来，也未能正确地处理中央与地方在国债体制中的权力分割问题，以至于中央与地方因此产生了错综复杂的矛盾。这一特征是近代央地关系在晚清国债体制建立、运行中的表征，使得该体制具有很强的不稳定性。

总而言之，近代国债体制的建设正是在上述三个特征的共同影响下，艰难地走完了晚清的历史。但即便如此，晚清国债体制的创设无论如何都堪称中国近代历史上的大事，它改变了古典财政时期保守的运作体制，吸纳了近代国债发行的新理念、新方法，促进了晚清国家政治力、组织力、动员力以及财政汲取能力的提升，这既是清王朝对于中国传统财政制度变革的探索，也是晚清主动参与国际资本市场运作的开始。晚清国债体制的初创一定程度上为近代中国吸纳国际、国内资本，推动近代化事业的发展提供了新的机遇，也是中国近代历史上首次大规模主动吸纳国际资本的开端，为近代国债发行体制的构建及完善积累了历史经验。特别是在国债体制创建过程中，鉴于地方违规举借债务的多发，清政府积极主导国债体制建设，将债务举借之权收归中央，并趋向于建立一个规范化、统一化、近代化的由中央政府集中统一领导的国债体制。但在近代内忧外患的情况下，

晚清国债体制的建设、运行时常受到列强的干涉，而清政府中央与地方间的债务矛盾以及古典财政时期的债务观念，都成为制约晚清国债体制发展的重要因素，近代国债体制建设在当时依然任重道远。

参考文献：

- [1]礼记[M]. 长春：吉林人民出版社, 2005.
- [2](春秋)晏婴. 晏子春秋[M]. 呼和浩特：远方出版社, 2002.
- [3]论语[M]. 吴兆基, 编译. 北京：京华出版社, 1999.
- [4](战国)韩非. 韩非子[M]. 北京：北京燕山出版社, 1995.
- [5]管子[M]. 上海：商务印书馆, 1936.
- [6](汉)司马迁. 史记[M]. 北京：线装书局, 2006.
- [7]项斌. 中国古代财政思想史稿[M]. 北京：中国财政经济出版社, 1993.
- [8]中国历代食货志汇编简注：上[M]. 王子英, 孙翊刚, 注释. 北京：中国财政经济出版社, 1985.
- [9]明太祖实录[M]. 台北：台湾“中央研究院”历史语言研究所, 1962.
- [10]明太宗实录[M]. 台北：台湾“中央研究院”历史语言研究所, 1962.
- [11]清实录：第 23 册[M]. 北京：中华书局, 1986.
- [12]清实录：第 36 册[M]. 北京：中华书局, 1986.
- [13]清实录：第 48 册[M]. 北京：中华书局, 1987.
- [14]清实录：第 52 册[M]. 北京：中华书局, 1987.
- [15]赵尔巽. 清史稿[M]. 北京：中华书局, 1977.
- [16]倪玉平. 从“国家财政”到“财政国家”——试论清朝咸、同时期的财政转型[J]. 社会科学辑刊, 2016, (6).
- [17]朱寿朋. 光绪朝东华录：第 1 册[M]. 北京：中华书局, 1984.
- [18]尚春霞. 清代赋税法律制度研究：1644 年-1840 年[M]. 北京：光明日报出版社, 2011.
- [19]李文杰. 中国早期国债的顿挫：昭信股票发行始末[D]. 北京：北京大学, 2007.

-
- [20] (宋)司马光. 涑水记闻[M]. 上海: 上海商务印书馆, 1920.
- [21] (清)陈确. 陈确集: 上[M]. 北京: 中华书局, 1979.
- [22] 徐宗元. 帝王世纪辑存[M]. 北京: 中华书局, 1964.
- [23] 周育民. 晚清财政与社会变迁[M]. 上海: 上海人民出版社, 2000.
- [24] 周志初. 晚清财政经济研究[M]. 济南: 齐鲁书社, 2002.
- [25] 许毅. 清代外债史论[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1996.
- [26] 史志宏, 徐毅. 晚清财政: 1851-1894[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2008.
- [27] 王铁崖. 中外旧约章汇编[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2019.
- [28] 严中平. 中国近代经济史: 上[M]. 北京: 经济管理出版社, 2007.
- [29] 中国近代货币史资料: 1822-1911[M]. 台北: 文海出版社, 1974.
- [30] 中国近代货币史资料: 第一辑(上册)[M]. 北京: 中华书局, 1964.
- [31] 曾国藩全集·奏稿: 上[M]. 石家庄: 河北人民出版社, 2016.
- [32] 郑学檬. 中国赋役制度史[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 1994.
- [33] 奕诉桂良文祥奏应给英法兵费百万请拨用各省银两折[A]. 筹办夷务始末(咸丰朝)[M] 北京: 中华书局, 1979.
- [34] (清)薛福成. 庸庵随笔[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1998.
- [35] 徐世昌. 东三省政略[M]. 台北: 文海出版社, 1965.
- [36] 太平天国史料丛编简辑: 第6册[M]. 北京: 中华书局, 1963.
- [37] 马建忠. 借债以开铁道说[A]. 适可斋记言[M]. 北京: 中华书局, 1960.
- [38] 马建忠. 东行三录[M]. 上海: 上海书店, 1982.
- [39] 丁凤麟. 薛福成选集[M]. 上海: 上海人民出版社, 1987.
- [40] 徐义生. 中国近代外债史统计资料: 1853-1927[M]. 北京: 科学出版社, 2016.
- [41] 郭侍郎奏疏[A]. 清代诗文集汇编: 674[M]. 上海: 上海古籍出版社, 2010.

-
- [42]清实录:第 41 册[M]. 北京: 中华书局, 2012.
- [43]清实录:第 42 册[M]. 北京: 中华书局, 2012.
- [44]清实录:第 43 册[M]. 北京: 中华书局, 2012.
- [45]吴煦档案选编: 第 6 辑[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1983.
- [46]刘秉麟. 近代中国外债史稿[M]. 北京: 三联书店, 1962.
- [47]朱寿朋. 光绪朝东华录: 第 4 册[M]. 北京: 中华书局, 1984.
- [48]清代外债史资料: 上[Z]. 北京: 中华人民共和国财政部, 中国人民银行总行, 1998.
- [49]郭嵩焘全集: 9[M]. 长沙: 岳麓书社, 2012.
- [50]徐义生. 中国近代外债史统计资料: 1853-1927[M]. 北京: 中华书局, 1962.
- [51](美)马士. 中华帝国对外关系史: 第 2 卷[M]. 张汇文, 译. 上海: 上海书店出版社, 2006.
- [52]徐义生. 甲午中日战争前清政府的外债[J]. 经济研究, 1956, (5).
- [53]旧中国海关总税务司署通令选编: 第 1 卷(1861-1910 年)[M]. 北京: 中国海关出版社, 2003.
- [54]方德万, 姚永超, 蔡维屏. 潮来潮去: 海关与中国现代性的全球起源[M]. 太原: 山西人民出版社, 2017.
- [55]李增寿. 民国外债档案史料: 三[M]. 北京: 档案出版社, 1991.
- [56]旧中国公债史资料: 1894-1949[M]. 北京: 财政经济出版社, 1955.
- [57]沈桐生. 光绪政要[M]. 台北: 文海出版社, 1985.
- [58]北京志·综合经济管理卷·财政志[M]. 北京: 北京出版社, 2000.
- [59]大清新法令: 第 4 卷(1901-1911)[M]. 北京: 商务印书馆, 2011.
- [60]熊金武. 近代中国社会经济思想变迁研究——基于经济思想范式演进框架[J]. 江西财经大学学报, 2019, (6).

注释:

1 这笔费用在美国公使蒲安臣的直接施压下, 迫使清政府于 1866-1870 年间, 在粤海关税收中如数还本, 利息则归怡和行商伍崇曜负担。引自徐义生《中国近代外债史统计资料: 1853-1927》(中华书局 1962 年版)。

2 这笔外债具体数额未详, 仅就 1855 年和 1856 年两次在江海关洋税中扣还的银两来看, 已达 127728409 两, 期间借款的利息未详。见徐义生《中国近代外债史统计资料: 1853-1927》。

3 当时陕西、甘肃、新疆回民起义, 左宗棠于 1866 年 11 月间从福建出兵, 奔赴西北平乱。

4 度支使, 1907 年仅在东三省设置, 全国其他地方并未遵照施行。同年在东三省试行设立的度支司, 该机构掌管一省财政, 设度支使一人, 下有金事、科员及一、二等库管。参见《中国历史大辞典·清史卷(下)》(上海辞书出版社 1992 年版, 第 547 页)。