

“变法大纲”中的债务战略

——《盛世危言》“国债”篇探析

王五一

摘 要: 国债,乃晚清中国之大患,因而当然地成为郑观应商战思想中的大话题。《盛世危言》中专设“国债”篇,从两个主要方面阐发了他对国家债务战略的政策主张。第一,国家举借外债,应从利息、银行、数额、币种、债主等五个主要方面有所考虑,以最大化地维护国家的经济利益和经济安全。第二,归根结底,洋债损国,借外债不如借内债,中国应发行自己的内国公债。

关键词: 郑观应; 盛世危言; 晚清; 国债; 公债

中图分类号: K25 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2019)07-0156-11

DOI: 10.13644/j.cnki.cn31-1112.2019.07.015

作者简介: 王五一,澳门理工学院荣休教授

晚清思想家郑观应的名著《盛世危言》,围绕着其“商战”思想,结集了一百多篇时务专论,从政治到经济,从政策到法律,从文化到教育,从国际到国内,从现状分析到变法主张,几乎涵盖了当时中国社会所面对的所有重大问题,被时人和后人誉为是“变法大纲”。在这一百多篇专论中,“国债”篇具有核心地位。此一核心地位,是由彼时国债问题客观上悠观国家生死的重要性决定的。

梁启超说“中国自古无国债”^①,郑观应说“泰西各国无不有国债”^②,两句话相映成趣,道出了中西在国债上的历史差异。国债是晚清为中国历史创造的“新生事物”。它一经产生,就迅速成灾。越积越深的国家债务难题,一直困扰着中华人民共和国建政以前各个政权的经济运营乃至政治操作。1911年底当孙文在美国听到武昌起义成功的消息时,第一反应就是赶紧与列强周旋国债问题,阻止其再借钱与清政府。1912年袁世凯取得民国政权后不久,遂即着手筹划“善后大借款”。蒋介石政权更是自始至终伴随着寻求国际财源的运作。1927年他选择抛弃苏联转投欧美而发动反革命政变,很大的考虑是哪边给的钱多;而他1949年的垮台则与美国对其丧失信心而撤掉美元的贷款支持,有着极大的关系。从十九世纪五十年代初到二十世纪四十年代末的百年中国历史,经济是国债经济,政治是国债政治,一部中国近代史,国债构成了其核心之一部分。依此大背景来理解郑观应国债思想,解读《盛世危言》“国债”篇,效果可能会好一些。

收稿日期:2019-02-15

① 梁启超:《中国国债史》,1904年,载王文光等《饮冰室文集点校第二集》,云南教育出版社2001年版,第1104页。

② 郑观应:《盛世危言·国债》,载夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第581页。

一、半个世纪的国债大势

国有旦夕祸福，一国面对突发事件如战争、灾荒等时，“政府必需之款项既骤增于前，而无术以取给”^①，国家财政收支失衡，国库中往年的积存不敷平弥，政府就有可能选择以借债来应对危机。如梁启超所说：“有外债以调剂之，则可以摊年筹偿，易整数焉畸零，易直接为间接。所谓狙公伺狙，朝三暮四之术。故民遂与之相忘，而怨扰不至太甚。”^②国债有借有还，可救国亦可亡国，债务到期却无术取给而偿时，就有可能酿成“养痍之患，甚于溃裂”^③。晚清之外债史，初因外债而苟免于即死，终因外债进发而大溃致亡，两方面都构成鲜明的史例。

1. 过渡期的财政困境。

从鸦片战争到太平天国起义的十年，是中国财政体系的过渡期。旧的以农业税盐税为主体的税收结构，与产业结构的迅速工业化，形成落差——传统农家赚的少缴的多，新兴商人赚的多缴的少。新的财政要素，海关，开始形成，财政结构与产业结构开始靠拢，但要实现二者的对接，要使以关税为代表的商品流转税能接济上传统税种的僵滞，需要时间。此时，鸦片战争的费用和赔款的包袱又骤然压到了中国财政的背上，正可谓“入款有减无增，出款有增无减”^④。

与财政危机同时的，是银贵钱贱的货币危机。银贵钱贱，一方面使人民交不起税，一方面使政府收不到税^⑤；一方面人民因交不起税而起义，一方面国家因收不到税而无财用兵以镇压；一方面朝廷需要突击用钱（“太平天国农民起义爆发后，清政府仅前三年的军事支出已达 2963 万两”^⑥），一方面财政又严重缺钱。国家急用钱之际到国库一查，发现国库已经没钱了。“1850 年（道光三十年）户部银库只剩银 800 万两，1852 年（咸丰二年）亏银 190 余万两，1853 年（咸丰三年）亏银 40 余万两。”^⑦

2. “无论何款，赶紧设法筹备”。

严峻的财政形势已远非传统的捐纳卖官一类手段可以扛得过去，“存在决定意识”，一个新的财政概念不可抗拒地进入了朝廷的视线和头脑中——只有借债一条路可走了。“无论何款，赶紧设法筹备”^⑧，中央朝廷对地方政府发出的此一号召，既是财政卸责，也是财政放权——在自借自还、自负吉凶的大原则下默认各地在财政上自谋财路，自谋兵路，自谋生路。地方政府的眼光自然落在了近在身边的外国洋行、外国银行身上——那里有钱，垂手可得。而外国银行家们也已定好了战略，作好了规划，正在招手以待。

关于晚清国债史的确切起点^⑨，学界的说法并不统一。如果把在战败条约中承诺的赔款义务就看作是一种外债，那么，《南京条约》中承诺的那笔年息五厘的 2100 万银元的赔款，就可以看作是清朝廷的第一笔外债。然而这种债务关系中的“借”与“还”两个环节是不完全的，只有还没有借，完整的“债”的概念，应当是一个有借有还的、纯商业的、纯经济的、所有环节皆是基于当事人的自由意志的行为。按此逻辑，中国的国债史，按史学界较多人士的看法，当自咸丰三年始，“1853 年，上海

① 梁启超：《中国国债史》，第 1104 页。

② 梁启超：《中国国债史》，第 1104 页。

③ 梁启超：《中国国债史》，第 1104 页。

④ 清代钞档：道光三十年四月十一日管理户部事务卓秉恬奏。转引自牛济：《对左宗棠筹借外债的再认识》，《人文杂志》1991 年第 3 期。杨梅：《晚清中央与地方财政关系研究——以厘金为中心》，中国政法大学博士论文，第 32 页。

⑤ 银贵钱贱，意味着市场上以白银计的价格通货紧缩，以铜钱计的通货膨胀。百姓折粮纳银时的实际财政负担大大提高，越来越多的百姓交不起赋税，政府的财政收入因之减少。人民交不起，政府收不到。

⑥ 《大清文宗显皇帝实录》卷 97，第 32—33 页，转引自牛济：《对左宗棠筹借外债的再认识》，《人文杂志》1991 年第 3 期。

⑦ 牛济：《对左宗棠筹借外债的再认识》，《人文杂志》1991 年第 3 期。

⑧ 《清文宗实录》卷 67，中华书局影印本，1986 年，第 876 页。

⑨ 晚清国债史的起点实际上也就是中国国债史的起点。

道台吴健彰向上海洋商借款13000元银洋,是近代中国的第一笔外债”^①。此后,“1854年,两广总督叶名琛为镇压天地会起义,向美商旗昌洋行借款26万两;1857年,闽浙总督王懿德为镇压福建小刀会起义,以‘本埠及其他贸易港口的关税为担保’,向福州英商借款50万两。在1861年到1865年间,江苏、福建、广东等省,先后至少向英、美各国洋商举借十二笔外债,借款总额达1,878,620两,利息率低者年息八厘,高者达一分五厘,绝大多数以关税抵押或摊还”^②。

十九世纪五十年代,是中国的“战争年代”,内战外战交织,太平军与英法军并迫,正是外债的开辟(也许还包括厘金的发明)使得清王朝从此一大灾中死里逃生。

3. 越积越重的战争债。

从世界大历史看,国债与战争有着不解之缘。欧洲战争史是理解欧洲国债史的关键^③,同样,晚清战争史也是理解晚清国债史的关键。晚清的国债史,基本上可以由晚清的战争史为主线穿起来:四场大战,引发四波借债潮。第一波,围绕着太平天国战争而发生的举债活动。从太平军起事的第三年1853年起,算至太平天国灭亡的第二年1865年止,其间还包括另一场大战,第二次鸦片战争。两场战争各地方政府而举借的外债共约五百万两^④。第二波,围绕着左宗棠西征新疆而发生的举借外债活动,即是郑观应在《易言》三十六篇本“借款”篇中所提到的“左伯相以西征需饷,始借洋款”^⑤的“西征借款”,前后有十几笔之多,总额在两千万两以上,且利息奇高。第三波,是围绕着中法战争而举借的外债,自1883年始算至1892年,大大小小几十笔借款,总计共举借约两千七百万两^⑥。郑观应在《盛世危言》“国债”篇中所言“当法、越有事之时,粤东筹办海防,需饷孔亟”,说的便是这个时期的事。甲午战争和八国联军战争衍生的国债,可看作是第四波,这一波为清王朝的最终垮台起到了最重要的作用。与之相比,前边三波的外债潮,仅是序幕而已。

甲午战争,先是为筹集战争经费而借外债四千多万两,后是为筹集战败赔款而借外债三亿多两。而“英国估计到中国势必战败,战争结束后必定要为清偿军费赔款而举借外债,因此,在1894年底,它就已抓紧计划怎么承贷款项,以增强自己在华的威势和影响”^⑦。如此,一场战争下来,中国头上便生出了两类债主,一类是战胜国债主,一类是“帮助”中国交付战败赔款而形成的债主。

五年后的八国联军战争又打出了一个“庚子赔款”,理论上的赔款额是4.5亿两库平银,实际加上利息和白银贬值的因素,翻一倍有余。与马关赔款只有一个债主不同,庚子赔款的债主有十四个之多。洋人向清廷要钱,清廷向地方督抚要钱,地方无钱可交无计可施之下,便只得通过自行举借外债向朝廷交差。

这就是《盛世危言》问世时中国的国债大势。

二、举借外债的国家策略

《易言》^⑧第一个版本三十六篇本的写作时间在十九世纪七十年代,《盛世危言》最后一个版本八卷本的写作时间是在十九世纪末二十世纪初^⑨,其间二十多年,是中国大举借债的二十多年,是

① 马陵合:《晚清外债史研究》,复旦大学出版社2005年版,第3页。

② 马金华:《外债对晚清中央与地方财政关系的影响》,《现代财经》2007年第5期。

③ “国债主要来自为准备战争或在战争时期借贷。为军队开支借贷的能力有力地影响了一个国家开展高效的军事战役的能力。”查尔期·蒂利:《强制、资本和欧洲国家(公元990—1992年)》,魏洪钟译,上海世纪出版集团2012年版,第109页。

④ 王庆安:《晚清外债与财政应付》,湘潭大学硕士论文,2003年,第15页。

⑤ 郑氏这里说得不确切。左氏之西征借款,并不是中国政府的“始借洋款”,当然,左氏这次的举借外债的动作,较之上波围绕镇压太平天国起义而发生的地方外债,动静要大得多。

⑥ 王庆安:《晚清外债与财政应付》,湘潭大学硕士论文,2003年,第18页。

⑦ 汪敬虞主编:《中国近代经济史1895—1927》上册,人民出版社2000年版,第391页。

⑧ 《易言》是郑观应在发表《盛世危言》之前的早期作品,也有几个不同的版本,以三十六篇本和二十篇本为主。《易》《盛》两书之间有着明显的传承关系,可以说《盛世危言》是在《易言》的基础上丰富、充实、修改、发展而成的。

⑨ 参见易慧莉著《郑观应评传》,南京大学出版社1998年版,第106—119页。

战争债务越积越重的二十多年,是财政整体上的债务负担迅速恶化的二十多年,是中国的债务经济、债务政治之大格局形成的二十多年,是中国国债史上最出故事的二十多年。郑观应在“商战”的思想原则下,从中国当时在国债上吃大亏上大当的大形势大背景出发,以改革当时中国的国债政策为目的,针对中国在借外债中存在的诸多错误的做法,提出了五个方面的政策主张。

1. 借外债,利息不应太高。

在《易》《盛》两书各个版本的“国债”篇中,郑观应都以较大的篇幅讲到借国债的利息问题^①。“中国自同治六年间,左伯相以西征需饷,始借洋款。系沪上银行经理,由八厘至一分五厘行息,将各海关洋税拨抵,分年本利清还。”^②这是在批评左宗棠西征借款出息太高。西征借款的利息一般均在月息一厘以上,高得离谱,致使“左宗棠西征借款实际赔出的利息,至少要占借款的半数”^③。郑观应将此情况与国际上的常规情况作了比较:“考英、法、德、美诸大国,借贷行息多不过五、六厘。”^④

针对中国借外债出息太高的问题,郑氏提出了自己的看法:“我中国與图之富,矿产之饶,关税之盛,远胜泰西,帑藏多而借贷少,不必出八厘重利,即可借得巨款。”^⑤他更举市场上的实际例证以为说明:“闻中国之股分借券,中外人争购之,十不得一。每股九十五磅至九十八磅,涨至壹百零四磅,珍重收藏。”^⑥郑观应在自己的经商实践中获得的对当时世界金融市场大势的了解,是他的发言权基础。“中国之股分借券,中外人争购之”,这是中国金融市场风险低、信誉高的有力证明,这说明“前此洋债行息至七、八厘以上者,非经手侵渔,即洋行折扣耳”^⑦。“由是观之,中国虽少出子金,仍能应手”。借贷交易,一笔一谈,利息率由借贷双方的谈判形成,其市场性本就是不充分的,郑氏以证券市场上实际的供求大势为证,指出,在今后的外债谈判中,中国在利息率上有着很大的杀价空间。另外,他还指出一个重要的事实,“中国息借洋款以海关作抵,其诚其信为天下万国所无”。以海关税收的现金流作担保可谓绝无风险,由如此担保条件所形成的资产质量,比一般的国库券资产的质量要优上加优。资产质量优,利息应当低才对,郑氏故而力主在今后国债的借贷谈判中在利息率上保持清醒的头脑,不要再吃亏。

2. 借外债,要选择合适的银行。

郑观应认为,在不得已而必须借洋债时,“须统筹全局,审慎周详,不必再托在中国诸银行经手,以免辗转扣折,亏累无穷。但飭驻英使臣径向劳士、斋乃德博令等大银行熟商,行息不过四、五厘”^⑧。这句话里的“在中国诸银行”,是指中国土地上的外国银行^⑨,其中最著名的,就是英国的汇丰和丽如银行。图方便,自五十年代起中国地方官员和带兵统帅举借外债时,都习惯于找这两家银行。“闻我驻英某大臣曰:‘刻中国借银百万,必到汇丰、丽如等银行说明所借之数,所给之息,指明某某口关税备偿,本利分作若干结,按结支付,限年还清。银行应允借款,收存文契,即将银如数兑

① “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。”——[德]阿梅龙(Iwo Amelung):《国债概念的接受和中国早期发行的国内公债》,载于铃木贞美、刘建辉编《近代东亚诸概念的成立》,第26回国际研究集会,国际日本文化研究中心,2005年,第281页。

② 郑观应:《易言三十六篇本·论借款》,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第160页。

③ 沈其新:《左宗棠“西征借款”试析》,《兰州学刊》1986年第6期。

④ 郑观应:《易言三十六篇本·论借款》,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第160页。

⑤ 郑观应:《易言三十六篇本·论借款》,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第160页。

⑥ 郑观应:《易言三十六篇本·论借款》,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第160—161页。

⑦ 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第582页。

⑧ 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第583页。

⑨ “在华外国银行计存9家,其中英国6家,德国1家,法国1家,日本1家,总分支行及代理处共计58家。这样在北起京津,南至广州,东自上海,西达汉口的中国土地上,形成了外资金融网络。”——李昌宝:《中国近代中央银行思想研究》,复旦大学博士论文,2007年,第23页。

交。此向来筹措洋款之情形也。”^①借外债不必出国,在本国的外国银行里就可以借到,可谓方便,问题是,“该银行如果自有巨款,此法尚属可行”,多数情况下,这些外国在华银行并无现成的巨额资金,“实非殷实”,当中国的昏馈官员苟图方便,就近上门求贷,送上门来好事时,这些外国银行会来者不拒,硬着头皮先把生意接下来再说。这就是所谓的“仅能担承”。生意接下来后,立即着手张罗着在国际金融市场上发行债券。如此一手进一手出,以资金倒爷的角色从中渔利,正如郑观应所说:“目前所借并非外洋真正殷实商家,仍由银行担承后,每股百金听中外商民购买。该行董事转得上下其手,坐收利权。”^②

如此“仅能担承,实非殷实”的外国银行,通过先接生意后发债券的方式而为中国政府筹资,成本高效率低。并且,金融市场很敏感,所有的因素,都会反映到它的价格——利息当中。出款人风险大一分,操作手续上麻烦一分,中介银行在经营上复杂一分,终极债务人,中国政府,所须付的利息就要高一分,正可谓“若稍有妨碍,势必增长利息,益受其亏”^③。更何况还有“该行董事转得上下其手,坐收利权”^④一层漏卮。

有鉴于此,郑观应强调指出,当不得已而必须借外债时,在选择银行方面,要走出去,通过我驻外使臣直接到国外去找殷实的好银行,如英国的“劳士、斋乃德博令等大银行熟商”,以提高外债运作上的经济效益,保护国家的经济利益。

3. 借外债,零借不如整借。

借外债,利息高低很重要,选择银行很重要,零借还是整借更重要。中国所借国债,特别是甲午战争以前的那几波借款潮,利息之所以奇高,与每笔借款数额过小,零打碎敲,以及彼时中国在外债管理上的分散状态和无政府局面有着极大关系。郑观应为此而提出了零借不如整借以统一对外债务的政策设想。

零借不如整借,其理有二:第一,一般说来,一笔借贷交易的交易数额越大,分摊到利息中的成本要素便越低,相应地利息率就会越低,其道理如同在商品买卖市场上多买便宜少买贵,如同经济生活中人们常说的所谓“规模效益”。第二,零借,意味着借方自身存在着竞争,这当然会拉动着借款利息率往上走。既然外债已成非借不可之势,既然借外债已经由偶然的变成必然的,由个别的变成全局的,由暂时性的变成了长久性的,那国家就应当对之有一个根本性、制度性的战略对应,这个战略对应,按郑观应的思路,就是整合全国的零借零还的状况而实行由国家统借统分。郑观应注意到了金融市场上这样一个不容忽视的事实:“借百数十亿,利息须四厘至六七厘。如借数百亿,利息不过三厘。闻有人肯借三百兆,利息三厘,且系借银数,准分三四十一年清还。”^⑤既如此,“中国何不允商借以清还各国重利之款,又得此巨款,可以百废具兴”。郑氏认为,中国应当由国家出面一次性举借低息巨款,以此低息巨款“还各国重利之款”,把以前各地借的高息贷款先还上,规避掉这些高息损失,然后,剩下的,“得此巨款,可以百废具兴”。郑氏此论,聊聊数语,实乃一国家债务大战略。中国是个大国,若分散零星,任由各地官员和将帅在国际金融市场上自行其事,自我竞争,吃亏的是中国;反之,若统一管理,以国家整体为单一借债人,使列国在我面前竞争,根本改变交易中的利息定价机制,其利益差别非毫纤乃天壤也。

4. 借外债,最好是借银还银。

十九世纪中期美国内华达州发现大银矿,世界银产量因之大幅度增长,与之相联系,七十年代初由德国带头,欧美列强各国先后实行金本位制,排挤出大量垃圾银。银价因之而大降。银价越降,越是推动各国实行金本位制;实行金本位制的国家越多,银价越降。与银价暴跌的市场大势相

① 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第582页。

② 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第583页。

③ 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第583页。

④ 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第583页。

⑤ 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第584页。

伴随,十九世纪末二十世纪初中国的外债形势也在急剧恶化。

甲午战前,中国所借外债不仅数额不大,而且多是银债银还,而到了甲午战争爆发前夕,当朝廷为备战而举借外债时,汇丰磅款、瑞记磅款、克萨磅款,一笔笔已全是借金还金的金债。甲午战争败后为支付战败赔款而举借的价值3亿多两白银,在币种上已基本全是金债了。紧接着来了庚子赔款,4.5亿两债本,加息翻番,9亿多两的债务,名为银债,但在条约里就已经明确规定了的,届时需要以金还。无论是金债金还还是银债金还,以银为本的中国到期偿还时都存在以银买金的问题。巨额外债,而世界银市又不断走跌——两个因素相结合,便扯出了金银比价问题,“磅亏”问题,便酿成了中国的货币大灾难和债务大灾难。

金银比价与汇兑问题,早在七十年代末郑氏写作《易言》三十六篇本时就注意到了,“况其借也,以彼国之磅数,折我之两数;其还也,又以我之两数,折彼之磅数,暗中折缺,吃亏甚多”^①。这话似乎还只是从“两替店”意义上的金银来回兑换造成的折损说的,尚不是从金银比价的变动趋势之角度说的。二十多年后出《盛世危言》十四卷本时,金贵银贱之势加剧,郑观应关于金银比价和兑换问题也看得更清楚,说得更明白了,“借磅数不如借银数,因磅价已昂,似有跌无涨之势,不如借银还银,免再蹈前辙磅价吃亏也”^②。郑观应此话说得对,问题是,中国在举借外债时能否做到“借银还银”以避磅亏,却往往是中国方面难以有选择的。在金贵银贱的大势下,债务国之所亏恰是债主国之所得,债务国欲避之者恰是债主国欲逐之者,我之磅亏恰是彼之磅盈,利弊相关,二目共睹,孰得孰失,盖依势力强弱而定,谁也蒙不了谁。当郑观应等一班国士告诫国人在借外债时要签订以银还银的合同以避磅亏时,洋人早就在算计着如何在与中国的债务交易中利用世界金银市场的价格趋势而取磅盈之利了。《辛丑条约》中关于赔款的规定,正文里起初并无银债金还一说,正是洋人先一步考虑到了金银比价的变动趋势问题而提出来加上去的。朝廷为此而向洋人磕头作揖、哀告无果后,才有了康有为那句“竭一国之岁入,乃仅供纳息之数,则国不求亡而自亡”^③!

5. 借外债,要借远不借近。

中国要借外债,除了上述纯经济层面的利害考虑外,郑观应还从国家安全意义上提出了一个奇特的见解。他认为,借外债,不但要选择好的银行,还要选择好的债主国。借债当然只能向有钱可借的国家借,向富国借,然而除了穷富意义上的选择外,还应有个强弱意义上的选择——最好是向弱国借,不向强国借。弱国好说话,强国不好说话,世之通理。富且弱的国家应当是最理想的债主国,可惜,那时的世界上,凡富国皆是强国,“列强”即是“列富”,这一点,郑观应心里自然清楚,中国举借外债只能向列强国家借,在这一点上中国没有选择。郑氏的创造性在于,他能够在没有选择中找到选择的空間,在这一点上,他借鉴了中国传统地缘政治学中“远交近攻”的逻辑,而主张“远借近避”。他在《盛世危言》“国债”篇中提出:借外债,最好是借美国的,不要借英国、俄国、法国的。因为美国隔着远,而英俄法离着近,“盖英、俄、法属地与中国毗连,时有交涉之时,恐一有齟齬,为彼挟制要求。若借自美国,则无此虑”。借贷,本是交易双方平等互利的自由意志行为,债务关系本是一种纯经济关系,然而,中国一个穷且弱的国家,要与那富且强的列强世界打交道,羊要与群狼打交道,其中的事情有多难,郑观应周到的考虑很耐人寻味。英俄法或与中国直接毗邻,或在中国邻近有殖民地,最好不要招惹它们,最好不要借它们的钱,否则“一有齟齬,为彼挟制要求”,动辄刀兵相见,而美国隔得远,兴刀兵不易。一个国家的对外经济交往,账算计到了这一层,令人唏嘘。

三、借外债不如借内债

在《易言》三十六篇本的“借款”篇中,郑观应所关心的还主要是中国在举借外债时所出利息过

① 郑观应:《易言三十六篇本·论借款》,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第160页。

② 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第585页。

③ 康有为:《金主币救国议》,1908,见《康有为集·二》,珠海出版社2006年版,第648页。

高、所选银行非殷实、操作程序过于繁琐等技术性问题,几年后出《易言》二十篇本,“借款”篇变成了“国债”篇,其立论和内容有大的变化,由借款的经济效益问题转到了国家利益的视角,转到了商战的精神,转到了外债内债利弊相权的分析上。由此直到《盛世危言》的诸版本,二十多年里出的四个版本的“国债”篇中,郑氏国债思想的重心,都已经转到了“借外债不如借内债”的论题上。其实,即使是在《易言》三十六篇本的“借款”篇中,郑观应对借外债的态度基本上也是否定性的,“实以军饷紧急,相需甚殷,于无可如何之时,为万不得已之举耳”^①。只要能借内债,就不要借外债——在此原则精神下,《盛世危言》“国债”篇在以下几个方面讨论了中国发行内国国债的话题。

1. 公债的道理。

“各国兴大役、出大军,国用不敷即向民间告贷,动辄数千百万。或每年给息,或按年拔本。君民上下,缓急相济,有无相通,隐寓藏富于民之义,而实不欲授利权于别国也。”^②“国债”篇开首的这段话,是对内国公债之利弊优劣作的一概括^③。

其实,国家向自己的百姓借钱比向外国人借钱要复杂麻烦得多。不但实践操作更麻烦,理论上也很麻烦,例如,行政当局乃至专制君主借的债,算是公债还是私债,国债理论史上总有人提此类问题。《盛世危言》“国债”篇提到的“由议院公议准借”一句,实际上就是在翻腾这个问题——只有议会才能百分之百地代表国家。至少,议会政体在发行公债方面有其制度优势。

郑氏并不绝对地认为只有议会政体才能向其百姓发行内国国债,证据是,他在《盛世危言》“国债”篇中强烈倡议并无议会机构的清朝君主朝廷对内举借公债时,并未感到这在国家政体上会有什么不可逾越的障碍。与之相较,梁启超在这个问题上的认识则比郑观应明确得多。“盖公债与立宪政体有切密之关系。愈文明之国,其所负担之公债愈多。民之信其政府使然也。”^④梁氏不但认识到了在发行公债上清朝政府不具有西方“文明之国”的信用条件,而且也隐约把此一信用条件的差异归因于国家政体:“以中国之政体,民视政府如仇讎、如盗贼,其不能得公债于国内也无待言矣。”^⑤君主专制政体使得君民感情不好,信任度不高,故而政府在国内卖不出公债去——这道理说得对,但有点浅了。

日本学者富田俊基有更深一层的阐释:“货币以及个人之间借款的历史悠久,但国债的历史却不长。国债是与议会一起诞生的,在绝对王政时代,国王借款不一定会连本带息归还。国王总有一天会死去,继承者有时候会拒绝偿还先王的债务。另外,国王也可以在自己的法庭将债务一笔勾销。而议会永久性机构,国民躲不开议会的决定。正因为如此,国会的信用度高于国王,能以较低的利率借款。”^⑥又说,“在王位交替时,新国王不承认前国王借债的情况也时有发生”,“在债权人看来,皇帝和国王总有一天会去世,债务的继承人也不确定,而即便是领邦,其议会是永久性机构,其信用度要高于国王”^⑦。富田俊基在这里实际上给公债下了一个明确的定义——只有由议院批准借的债才算公债。政体问题,不是个简单的“民视政府如仇讎如盗贼”的感情问题,而是个实质性的制度保证问题。

① 郑观应:《易言三十六篇本·论借款》,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第160页。

② 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第581页。

③ 把国家举借的外债与内债统称为“国债”而一概论之,并非仅是由于郑观应时代之中国知识界在相关学术话题上的理论幼稚,其实在实践上,内债与外债有时确有难以区分者,如梁任公所议,“欧美诸文明国,无所谓外债也。以普通之条件,听本国人与外国人自由应募而已。故有在本国市场所募,而其券强半入外国人之手者;亦有在外国市场所募,而其券强半入本国人之手者。故生计学者称之为‘国际流通之有价证券。既频繁流通于国际间,则内外之别,固不得而立矣。若强分析之,则在本国市场募集者,可名曰内债,在外国市场募集者,可名曰外债。以本国货币积算者,可名曰内债,以他国货币积算者,可名曰外债’”。梁启超:《外债平议》,1910年,王文光等《饮冰室文集点校第二集》,云南教育出版社2001年版,第1243—1244页。

④ 梁启超:《中国国债史》,1904年,王文光等《饮冰室文集点校第二集》,云南教育出版社2001年版,第1104页。

⑤ 梁启超:《中国国债史》,1904年,王文光等《饮冰室文集点校第二集》,云南教育出版社2001年版,第1104页。

⑥ [日]富田俊基:《国债的历史——凝结在利率中的过去与未来》,彭曦等译,南京大学出版社2011年版,前言ii。

⑦ [日]富田俊基:《国债的历史——凝结在利率中的过去与未来》,彭曦等译,南京大学出版社2011年版,第14页。

郑观应在认识到借内债需要一定的政体条件的同时,更强调其另一个条件:债务属地原则,即,一国之国债,无论内外债,“其国虽为别人所得,仍须照还”。在此国际公法原则下,不但在同一国土上发生政权更迭时要前债后还,甚至即使该国土为别国所占领,占领国也仍然负有被亡之国的债务责任。他为此举例说:“或谓一千八百七十年,即同治九年,法几为德灭矣。若宗社为墟,国债将谁索乎?不知万国公法,国之债贷于民,还债之项出于地,债与地合而为一,其地为谁有,则其债应谁偿,此民之所稔知,所以无虑也。”^①就晚清的国债实践而言,理解“国际公法”意义上的债务属地原则,其实比理解“有宪制始有公债”的国家政体原则,更重要一些,因为这意味着,只要有了债务属地原则,即使是非议会制的君主专制政体,仍有可能发行公债。或者说,虽然由君主发行的公债其“公”字不是那么纯洁,那么正宗,但至少国际公法意义上的属地原则为其信用加上了一条外保险:其地为谁有,其债由谁偿。正是从这个意义上看问题,郑氏鼓励朝廷弃外债而借内债,才属良议——即使有一天清朝垮了台,百姓借给朝廷的钱也瞎不了。否则,若是债跟人走,人亡债息,那么,面对如此一个风雨飘摇的政权,鼓励着百姓借钱给它,或者鼓励着朝廷向百姓借钱,那可就有坑民害民之嫌了。

2. 公债的经济意义。

从根本上说,郑观应是反对借外债的。“洋债损国”,这一点他说得很明白,把内外债之利弊作以比较后,鲜明地提出“嗣后洋债一端自应永行停止”^②,而代之以“藏富于民”“不欲授利权于别国”^③的内国公债。这聊聊数语中,凝结着三大要点:

第一,“君民上下,缓急相济,有无相通”。

关于公债之利,郑氏曰:“夫财犹水也,惟患其壅塞,不患其流通。上下交征则败国亡家之券也,上下相济则亲上死长之心也。苟能示以大公,持以大信,试借民债以给度支,成一时济变之良规,即以葆万世无疆之盛业。较前日之开捐例以鬻爵,借洋债以损国,设厘卡以病民,其利弊得失之相去有不可以道里计者。”^④政府向百姓推销公债,乃是官民相济、互通有无的美事,此说也得到了梁启超的佐议:“(公债)可以毋尽民力而能举大政,不责方今之民以所不能堪,而驰负担之一部分以遗其子孙,则事弗废而民弗病,两得之道也。公债所以为财政一大妙用,皆此之由。”^⑤

第二,“隐寓藏富于民之义”。

一方面,国家以公债集资可兴国计民生之大举,如浚河修路一类,国家整体得发展的同时,人民亦可从中直接受益;另一方面,官府借公债,必付之以利息,这等于是为百姓提供一个安全健康的储财生财的取利途径。《盛世危言》时代,中国尚没有自己的银行,百姓存钱,或存到外国银行,助夷腹我,于心不甘,或存于街间票号,早晚倾复,于心不安。而国债是公认的最优金融资产,可同时避免上述两方面的弊端。《盛世危言》“国债”篇以英法国家的实例来说明公债的国民利益:“昔英国政府因库帑充溢,欲将国债全数归清,而英之富民咸谓:‘存之于家不若存之于国。’不乐收领,再三稟请,愿将利息减轻而后已。”“法之国债每年交息银六千万两,可谓巨矣。而民间尚肯贷之者,则以政府尚信,足以取信于民,而民亦以按年可以得息,较之他处为稳也。”^⑥

第三,“不欲授利权于别国”。

国债借自本国民众则利存于本国,若借自他国则利流于他国,郑观应于“国债”篇中所说之“洋款一事遂为通商以来一绝大漏卮”^⑦一句,即出于此理。借外债,除了有肥水流外人田一层经济上

① 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第581页。

② 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第583页。

③ 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第581页。

④ 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第581—582页。

⑤ 梁启超:《外债平议》,1910年,王文光等《饮冰室文集点校第二集》,云南教育出版社2001年版,第1241页。

⑥ 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第581页。

⑦ 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社1982年版,第584页。

的道理外,还有政治上的弊端。弱国从强国借债,定会受债主国的诸般掠夺压迫,可谓为图一利而蒙百害。郑观应指出了土耳其、波斯等国因借外债而几近亡国的教训^①,力陈借外债不如借内债。

3. 内国公债的艰难尝试。

郑观应在其“国债”篇中提到了他自己为推动中国的公债事业而做过的一件事:“当法、越有事之时,粤东筹办海防,需饷孔亟。余曾条陈当道,请仿西人之法筹措民款,准由各海关银号出票,按年清利。其票据可抵关税钱粮捐纳之需,数目无折扣,成色无高低。借款至百万之家,有司宜优加礼待,善为保护,不得借端勒捐,以示体恤,则民间必踊跃乐从。”^②不知是否是郑观应的政策建议和思想推动起了作用,朝廷果然于甲午战争前后各进行了一次发行内国公债的尝试。而德国学者阿梅龙真地就把这归功于了郑氏的鼓吹作用:“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 年发行昭信股票。”^③

《盛世危言》是否真地起了这么大的历史作用,难以定论,但有一点是肯定的:清廷官僚们起初宁借外债不借内债,五十年后才想到内国公债,肯定不是个智商问题、知识问题、见识问题。在技术操作的初始环节上,借外债容易借内债难,这大概是影响官僚们在内外债之间作选择的主要原因。近在咫尺即有现成的外国银行,落轿径入,“说明所措之数”,“银行应允借款”,“将银如数兑交”,真金白银垂手可得。而操借内债之难,不必由后来息借商款和昭信股票的历史所证明,恐怕官僚们心里自始就明白。大家不但明白借外债容易借内债难,还明白借外债贵借内债便宜等等。然而借外债百害中有一利:初始容易操作,急用钱时到外国银行那里可以容易地一把将钱抓到手;借内债百利中有一害:初始不好运作。对于官僚们而言,有意义的、决定其选择意向的,只是这初始环节之难易。容易的事自己先做了,难做的可以推给别人。方便留给自己,麻烦留给别人,特别是后人,是中国的文官政治自古至今的一般性为政之道。这样来解释为什么清政府自 1853 年开始借外债、五十年后才开始尝试着借内债,就好理解了。

甲午战前战后朝廷各有一次举借外债的高潮,与这两次外债潮相伴随,还各发行了一次内国公债,即 1894 年的“息借商款”和 1898 年的“昭信股票”^④。这是中国公债史的滥觞。两支公债的因缘与两次外债潮一样,息借商款是为筹资备战,昭信股票是筹资以偿付战败赔款。两支公债,都是向国内的商人、百姓、官僚乃至王公贵族推销,结果都以失败告终。息借商款的目标数额并不清楚,似乎是多多益善,最后实际推销债券额是 1102 万两,杯水车薪,于中日之战补益聊聊,财政的正面意义不大,而其行政意义上的失败则为中国内债市场留下了大阴影,为四年后再发昭信股票遗下了不良的心理后患。

甲午战败,赔款额两亿两,更复赎辽费、威海驻军费、利息等一应零碎,这边,日本人逼债毫不留情,那边,在华外国银行张网以待,知道清廷必会自投罗网前来借债,如此情势下,清廷不得已重新打起了借内债的主意。这就是昭信股票的大背景。与息借商款不同,昭信股票有着明确的计划募集额,1 亿两,在运作机制和规章制度上,与战前那次公债相较,周全详细得多,且股票可以转让买卖及用以其他支付活动。结果,最后只敛到区区千万两,还是以失败告终。

关于两次公债失败的原因,百多年来已经有许多研究,莫过于政府无信誉、人民无信心云云。而阿梅龙则认为,“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

① “若土耳其、波斯等国,则因欠债过重,行息过多,致利权授于他人,国势寢形微弱。”郑观应:《盛世危言》“国债”,载夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社 1982 年版,第 582 页。

② 郑观应:《盛世危言》“国债”,夏东元编《郑观应集·上》,上海人民出版社 1982 年版,第 581 页。

③ [德]阿梅龙(Iwo Amelung):《国债概念的接受和中国早期发行的国内公债》,载于铃木贞美、刘建辉编《近代东亚诸概念的成立》,第 26 回国际研究集会,国际日本文化研究中心 2005 年,第 281 页。

④ 此处之“股票”与当今股份公司制度下的股票概念,有着相当大之不同,不可混为一谈。彼之股票,若称之为公债券或国库券,则更为恰当。

或者其他的媒体机构”^①。阿氏这句话说到了点子上。靠一个腐朽混乱的行政机器而不是一套商业化的银行柜台系统来发行公债,结果必败,这是息借商款和昭信股票的公债实践给中国国债史留下的重要经验教训^②。从某种意义上,这也可以看作是对郑观应在《盛世危言》“国债”篇中力主借外债不如借内债之正确理论的实践回答。

从《盛世危言》的三个主要版本(五卷本、十四卷本、八卷本)的出版时间来看,郑观应在写作上,应当有足够的时间,对息借商款和昭信股票这两件事,作出反应的。十四卷本出版于1896年,郑氏在整理出版这本新编的《盛世危言》时,息借商款一事已是风雨过后,他为什么就不就此事在“国债”篇中补充上几句呢?还有,《盛世危言》八卷本的修订一直延续到1901年^③,而此时昭信股票的事也已过去了两年多,息借商款已过去了六年多,郑氏无论如何也是有足够的时间来理解消化这两次公债发行事件,并对之发议论的。从常理上说,他正可以借题发挥,通过对这两次内国公债之利弊得失的评头论足,而对“国债”篇的内容加以深化提炼,从而使新版本里的“国债”篇看上去更“与时俱进”。

他不但有机会这样做,而且他甚至也有责任这样做,因为,正如阿梅龙所说,从一定意义上说这两支公债是郑氏二十多年里的理论呼吁所结出的实践果实,是对其思想推动工作的历史落实。是经验,加以总结;是教训,正确面对。想象一下,当人们打开当时已被称为“变法大纲”的、“条目略具”的、“统筹全局,择精语详,可以坐而言即以起而行”的、享誉天下而体系完备的《盛世危言》八卷本时,看到其“国债”篇的内容却仍基本停留在二十年前《易言》二十篇本视野,对当时满城风雨的两只国库券问题只字不提,这会是一种什么感觉。

为什么只字不提?笔者对郑氏之心绪有个瞎猜妄议。

眼见在两支公债发行中清政府表现出的腐朽、混乱、无能、低效、黑暗、愚蠢、没落,郑观应泄气了,无语了。借外债不如借内债,理对事不对!“国债”篇里所说的道理,一旦由抽象变了具体,一旦把清朝腐朽的国家机器这个变量引入模型,结论就必须改。要改结论,整个“国债”篇就得重写;要对两支公债的发行中暴露出的问题进行正面且全面的论述,整个“国债”篇也得重写。年近花甲的郑观应泄气了,由它去吧。既是“变法大纲”,那就是个综合一揽子的事,单独一个国债问题是难以理出头绪来的。中国要在内国公债问题上走上正轨,需要财政机器乃至整个国家机器的根本改造,也许更重要的是,中国需要有自己的银行和相应的银行门市网络系统。到那时,户部发国库券,指定由海关现金流担保,委托中国自己的银行代销,银行通过自己的柜台网络进行纯商业化的证券推销。百姓买卖自愿,自由交易,整个发行运作与财政机器无涉,与地方官员无涉,与贪官胥吏无涉。郑观应的认识越深入,他就越是不想再提笔改写“国债”篇了。让历史实践去改写吧。

① [德]阿梅龙(Iwo Amelung):《国债概念的接受和中国早期发行的国内公债》,载于铃木贞美、刘建辉编《近代东亚诸概念的成立》,第26回国际研究集会,国际日本文化研究中心2005年,第284页。

② 光绪二十四年江南道监察御史徐道焜的奏折,对两支公债失败的缘由,有着经典的分析:“数月以来所集之款不过百分只一,二,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,闻市为之骚然。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,或适值交卸,则恣意勒索,席卷以去,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商款为利藪。此时开办股票,故伎复萌,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,巧用其勒索,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。”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年,第18—19页。

③ 易惠莉:《郑观应评传》,南京大学出版社1998年版,第600—601页。

结 语

国之大祸，莫过于灭亡；而导致清亡的直接原因，就是财政崩溃；财政崩溃的直接原因则是国库为日益沉重的国债负担所吸干，到了清末，国债局势终至“养痍之患，甚于溃裂”，不能收拾。《盛世危言》“国债”篇，是为收拾这国债残局而向朝廷提出的政策建议——郑氏国债思想在其整个思想体系中的核心地位，是由国债问题在彼时之国家大局中的核心地位所决定的。可悲的是，腐朽的晚清朝廷，无力进行兵战，也无力进行商战，甚至，连发行公债这样完全与洋鬼子无涉的事情也做不了。枉费了郑氏一番苦心 and 口舌。关于郑观应国债思想对晚清经济的贡献，阿梅龙有这样一个挺高的评价：“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^①。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^②。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。”^③阿梅龙为什么这么说？郑观应的贡献何在？像多数郑观应研究者一样，阿氏也是循着从《易言》到《盛世危言》诸版本的时序来探寻的：“他在1880年出版的《易言》中讨论的仍然是借款^④，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^⑤。这个变化说明国债一词在八十年代越来越重要。”^⑥循着郑书诸版本中思想演化的轨迹，而“可以看到中国发行国内公债的需求越来越明显”——阿梅龙在此把郑观应思想认识的深化过程，看作是整个中国思想界认识之深化的代表。

（责任编辑：陈炜祺）

A National Debt Strategy in the Reform Outline: Exploring the Chapter “National Debt” of the Book “Warnings to the Prosperous Age”

Wang Wuyi

Abstract: The national debt problem is a severe national calamity in the late Qing Dynasty, so that it becomes a very important topic and chapter in Zheng Guanying's book “Warnings to the Prosperous Age”. In this chapter, Zheng has stated two points. First, when borrowing national debts, the Qing government should keep in mind such considerations in order to maximize the national interests and economic security: interest rate, country borrowing from, bank borrowing from, amount borrowed in a single transaction, transaction currency. Second, the foreign loan is harmful anyway, so, as Zheng proposes, internal debts are safer and more economical than external debts in terms of national interests, therefore, instead of borrowing money from foreign countries as it did before, Qing government should borrow money from its own people by issuing its own government bonds.

Keywords: Zheng Guanying; “Warnings to the Prosperous Age”; Late Qing Dynasty; National Debts; Government Bonds

① 郭嵩焘：《伦敦与巴黎日记》，岳麓书社1984年版，第353页，501—503页—阿梅龙注。

② 王韬：《重订法国志略》1890卷10，页十五上至十五下—阿梅龙注。

③ [德]阿梅龙(Iwo Amelung)：《国债概念的接受和中国早期发行的国内公债》，载于铃木贞美、刘建辉编《近代东亚诸概念的成立》，第26回国际研究集会，国际日本文化研究中心2005年版，第281页。

④ 郑观应：《易言三十六篇本·论借款》，夏东元编《郑观应集·上》，上海人民出版社1982年版，第160—162页—阿梅龙注。

⑤ 郑观应：《易言二十篇本·国债》，夏东元编《郑观应集·上》，上海人民出版社1982年版，第198—200页—阿梅龙注。

⑥ [德]阿梅龙(Iwo Amelung)：《国债概念的接受和中国早期发行的国内公债》，载于铃木贞美、刘建辉编《近代东亚诸概念的成立》，第26回国际研究集会，国际日本文化研究中心2005年版，第281页。