

梁啟超論外債與內債

賴建誠

清華大學經濟系

摘 要

外債問題一直是梁氏很關切的題材，他在 1904 年寫了一本小冊子《中國國債史》（《飲冰室合集》專集 25:1-40），之後在 1910-2 年間寫了七篇相關的文章，除了再論他對外債的各種見解外，主要的議題是在商議如何籌還這些鉅額的外債。相對地，他對內債（即公債）問題的論述只有四篇，但已足夠看到他如何批評晚清的公債政策與作為，以及他在 1914 年任幣制局總裁時，對公債政策有哪些新意。本文運用近代外債史與內債史的統計資料，佐以相關的研究文獻，說明清末內外債問題的背景與架構，析述籌借與償還內外債的運作方式，並評議梁對這兩項題材的見解。

梁以感性的訴求和理性的計算，析述內外債的來龍去脈，並提出償債計劃書。他的論述清晰條理，佐以日本的成功實例，來鼓舞國人解決此事的信心。然而清末的內外債不只是單純的債務問題，更複雜的是列強之間為了貸款給中國清償外債，而引發了外交上的緊張與衝突。民國三年梁任幣制局總裁時，正式提議發行公債，後因 1914 年歐戰爆發而未能落實執行；但同時期袁總統所發行的公債，最後還是以強行攤派、省縣分攤的手法進行，和清末的做法並無多大差異。本文從他當時所寫的諸多議論，綜述出他的基本立場、觀點、見解。清末民初的公債問題，是整體性的政治、社會、經濟問題，而非個人能力高低的問題；梁對內外債的議論雖然慷慨激昂、頭頭是道，但對當時政府的財經政策有無實質的影響？他的意見有無落實的可能？答案都是負面的。

關鍵詞：梁啟超，清末財政，外債問題，內債政策

本文是探討梁氏經濟論述的系列論文之一。從綜觀性的角度來看，我在〈梁啟超的經濟論述：綜述・回顧・省思〉（《新史學》2001 年 3 月號，12 卷 1 期）內，綜述目前研究梁氏經濟論述的相關文獻、分析梁的經濟知識來源、他對各項經濟

問題的主張、他的寫作與論述手法，以及在將近一個世紀之後重讀梁的這些經濟論述，如何界定他的歷史定位。梁對清末財政與預算，以及外債問題和內債政策，都有廣泛的議論，因為牽涉的問題性質略有差異，所以切分成〈梁啟超論財稅與預算改革〉（《清華學報》2001年3月號，31卷1-2期）、〈梁啟超論外債與內債〉兩文來析論。這兩個題材有一個共同的大背景：清末的國際收支問題相當嚴重。這可用3項指標來說明。自光緒31年（1905）以來，輸入與輸出的入超額，都遠超過政府的總歲入。第二項指標是金銀進出的數量，從光緒32年起狀況大逆轉，在33年時流出額超過流入額達2,863萬兩，之後諸年的狀況也類近。第三項指標是國際借貸的統計，出入款相抵之後，出款超過額在光緒31年時約是5千6百萬海關兩。梁對清末國際收支問題的觀點，我已在另一篇文章（〈梁啟超論國家經濟問題五則〉，《大陸雜誌》2000年11月號）中分析。有了上述的說明，比較能理解本文的意義與界限。

1 背景與結構

近年來研究中國近代外債史的文獻相當不少，有些是重建原始檔案，例如(1)徐義生（1962）編《中國近代外債史統計資料，1853-1927》，(2)許毅（1988）編《清代外債史資料》，(3)《中國清代外債史資料，1853-1911》（1991，參見陳爭平在《中國經濟史研究》1993年第4期頁145-7的評論）。研究性的專著，有劉秉麟（1962）《近代中國外債史稿》、許毅（1996）等著《清代外債史論》；此外還有許多相關的文獻，在吳景平（1997）〈關於近代中國外債史研究對象的若干思考〉內，有全盤性的綜述與評估。相對地，研究公債（內債）的文獻較少，例如千家駒編的《舊中國公債史資料，1895-1949》（1984）。賈士毅（1917）第4編分7章論晚清民初的各種內外債，內容詳盡，統計表格完備，這是理解內外債結構和各項償還計劃的基本史料。這些文獻和研究，對內外債問題的理解已比梁在寫這些文章時深入許多。所以本章一方面查對梁所述及的各項統計數字（因為現在已有更新更好的經濟統計可用），但主要的重點仍放在梁對內外債問題的見解上，來看他是在怎樣的環境下，做出具有哪些特色的建議與作為。本章以梁的見解為主軸，借用其他學者的研究成果，作為輔助性的解說與對照性的論點。

在探究梁的外債論點之前，我們先借用現代學者的研究成果，來理解晚清外債的背景與結構。根據許毅（1996:5, 40-2, 653-67, 672）的詳細列表統計，清廷在 1853-1911 年間總共向外舉借 208 筆外債，債務總額 1,305,888,297 兩（13 億多庫平銀）。依據他的分類，這些外債的用途可分成 5 項：(1)鎮壓起義和革命的外債（35 筆，佔總額的 1%）；(2)賠款借款或賠款轉化為外債（6 筆，61%）；(3)海防、塞防與抵禦外侮借款（23 筆，6%）；(4)各種實業借款（85 筆，29%）；(5)行政經費借款（59 筆，3%）。這 208 筆外債中，用來發展經濟的是上述的第(4)項，其內容是：鐵路（37 筆，24.46%）、礦業（26 筆，2.7%）、交通郵電（15 筆，1.01%）、其他（7 筆，0.64%）。

這裡所謂的外債是廣義的，包括清中央政府的舉債、各種欠款、借款、賠款，以及地方政府或個人名義向外舉借的總額。雖然借款者的名義不同，舉借的內容不一，但若有償還困難時，最終的債務人仍是國家，所以寬鬆地說，這些向外借款都是屬於清政府的外債。結構性地說，清廷的外債可以用 1895 年的甲午賠款為分界，分為兩個階段。1894 之前的外債共有 69 筆，債額約 9.6 百萬兩，主要的內容是：(1)廣東商行在商業上的「行欠」，(2)各地方政府向外國購買洋槍炮、洋船艦的費用，(3)各地海防、塞防的建設，(4)中法戰爭過程中的諸項借款，等等。1895 之後是大規模舉外債的階段，共有 139 筆，總額超過 12 億兩，主要的用途是：(1)甲午賠款（2 億兩），(2)庚子賠款（4.5 億兩），(3)大規模築鐵路，(4)開礦熱潮。

主要的債權國有哪些？甲午之前英國大約佔總借款額的 85%，最重要的來源是匯豐銀行（佔 62%）。德、美、法、俄四國佔 12%，其他國家佔 3%。甲午之後情勢逆轉，英國只佔 28%，德國（22%）、俄（17%）、法（13%）、日（7%）、比（5%）、美（5%）、其他（3%）。

從外債的成本來看，除了償還本金之外，還有(1)回扣，(2)利息，(3)鏽虧的負擔。每次借款都有折扣，清政府實際入手的大約是 80-85%左右；此外還要付出諸項費用，要以各種關稅（海關、釐金）、鐵路、礦山抵押。在利息方面，當時國際行情年息約 4-5%，而清政府所付最低的年息是 5%，最高的還接近 10%。這些借款原先都是以白銀計算，但從 1880 年代起列強改採金本位，白銀的世界價格大跌，清政府在償款時，因為列強只肯收等值的黃金，所以中國還要補足金銀的差價；因為當時的英鎊釘住黃金，又是世界性的領導貨幣，所以稱這筆金銀差價為

鎊虧。由於金銀差價月月不同，不易估算這些外債的鎊虧總額，但若把上述的回扣、利息、鎊虧加在本金之上，則清政府的總負擔，至少多出了 30%（參見吳景平 1997:64-7 對這些問題的綜述與解說）。

俞建國（1988:48 表 2）提供理解清末外債結構的另一種觀察角度：依中央政府和地方政府的外債來區分。清代中央與地方的財政並無嚴格的界限，因為清代基本上實行國家稅，中央和省共用相同的稅源，沒有中央稅和地方稅的區隔；基本上是中央委託省來經理稅收，在各省所徵得的稅款，須依中央指示上繳（解款）。在甲午到辛亥（1911）年間，中央政府共有 76 筆外債，總金額是 1,166,094,208 庫平兩，包含 3 個要項：(1)財政借款 9 筆，佔總額的 67.1%；(2)實業借款 61 筆（29.3%）；(3)軍事借款 6 筆（0.5%）。地方政府的借款共 36 筆，總額是 37,731,245 兩，只佔 1895-1911 年間全國外債總額的 3.1%。主要的兩項財政打擊，是甲午（1895）的鉅額賠款（2 億兩），5 年之後（1900）又有更大的庚子賠款（4.5 億兩）。清廷無力承擔，大量動用（或超用）各省的解款。以福建為例，1900 年起歲入不過 220 萬兩左右，但解款額卻達到 250 萬兩。

在這種過度解款的情況下，各省財政陷入困境，官民兩窮，只好靠外債來緩解。清末各省的外債，大部分經過中央同意，但也有少數是自行決定。1895-1911 年間，至少有湖北、廣東、福建、奉天（東三省）、直隸、江蘇、新疆、雲南等 8 省向國外舉債，因各省的外債數額、條件、用途不一，內容龐雜，在此僅就幾項基本特點解說。以湖北為例，在 1900-11 年間共向英日俄及四國銀行團借了 625 萬兩（共 9 筆），年息平均為 8%，期限為 5-10 年。這些錢用在「借款充餉」、購軍火、建炮兵營、彌補虧空，可說全是軍政用途，而非生產性的投資。廣東在甲午之前已有 6 次舉外債的經驗，在 1900-11 年間有 4 筆外債（約 538 萬兩），但用途與各項細節尚不明白，因為在名義上都是「兩廣總督借款」、「兩廣匯豐借款」、「廣東善後借款」這類含糊性的統稱，基本來源是英德兩國。同一時期福建有 7 筆外債，總額約 170 萬兩，年利在 6.5-10.8% 之間；其中有 6 筆是由日本的台灣銀行放款，另一筆是英國的匯豐銀行（詳見許毅 1996:563-84 的解說）。

整體而言，清末各省的外債，主要是因為國家鉅額的戰爭賠款，把各省的財源過度擠壓到中央，所造成的地方性財政困窘，而不得不各自向外國舉債挹注。此外也有各種水旱、天災、兵亂，尤其是各省練兵購械的軍需費用，更是外債用

途的要項。舉債的各省，多以本身的稅源（如釐金）或礦產或各項收益性的產業為抵押。從各省的立場來看，既要應付中央的過度攤派，又要應付省內捉襟見肘的諸多財政需求，舉外債度日又要承擔沈重的利息，基本上是一種難以消解的惡性循環。

2 外債平議

「門前債主雁行立，屋裡醉人魚貫眠」，這是梁在《中國國債史》（上海：廣智書局，1904）這本小冊子內自敘的首句。他寫這本小書的目的，是要綜觀析述近廿多年來的國債問題，希望能喚醒睡夢中的國人。這個問題自鴉片戰爭後，一連串的戰爭、賠款、國際銀價長貶、內亂、天災，使得這個問題沈重到了臨界點。梁在這本小冊子後面附了一篇〈埃及國債史〉，用以對比這兩個文明古國的共同苦難。這篇附錄是從日本柴四郎所著《埃及近世史》第12章譯寫過來的。這本小冊子也可以視為一篇40頁的長文，另一篇更長的文章是〈外債平議〉（1910, 22:41-94, 55頁），這兩篇長文構成了理解梁對外債問題認知的基架：《中國國債史》偏向具體史實、各項統計數字、償還計劃表；〈外債平議〉著重原理性的解說，分析外債之利弊得失，適合與不適舉借債之項目，等等。梁還有六篇論外債的短文，其中的三篇析論如何籌還國債，另三篇批評政府的外債政策。以下分4個子題來析述梁對外債的諸項觀點。

2.1 血淚痛史

為什麼清廷要向外借鉅款？「政府所必需之款既驟增於前，而無術以取給，勢不得不加賦稅，賦稅驟加則民驚擾，……有外債以調劑之，則可以攤年籌償，易整數為畸零，易直接為間接，……故民遂與之相忘，而怨擾不至太甚。甲午以還，今政府所以得尚延殘喘以逮今日者，皆恃此也。」（25:1）梁作了一個統計表（25:1-2），列舉光緒4-28年間的11項借款、軍費、賠款、贖遼東半島費用，本息共計約250兆兩（即25億兩）左右（25:3）。這筆天文數字如何籌償尚且不知，但緊接而來的問題，是列強爭著要貸款給中國償債。清政府原先欲派總稅務司英人赫德（Sir Robert Hart）專理償款事項，但俄、法抗議不許，美國各大銀行也組

織一個公司，遣人來華承攬此事。之後英、德公使介入，列強之間竟以貸款給中國之事相持不下，相互制肘互互互制肘大林。^(註 1)中國既受列強的實質侵擾，賠款時又惹起諸多的外交爭紛，更糟的是當時國際銀價大貶，中國對外行銀本位，在償付諸項借款與賠款時，還要支付一大筆鎊虧。以上是梁對中國欠款、列強互爭、國際金融局勢對中國不利的解說大要。

梁的第 2 個表 (25:9-12) 做得很仔細，他把戊戌之前的諸項外債列成一表，分析這些舊債在光緒 25 年 (1899) 到 1943 年之間 (共 45 年)，逐年應攤還的本息。這是個一目瞭然的好表格，也是個觸目驚心的統計表，顯示這個貧弱的政府，要在那麼長的期間內，每年需要償付那麼高的數額。這是戊戌之前的舊債部分，後來發生了義和團事件，辛丑和約應賠列強 45 兆兩 (即 4 億 5 千萬兩)。梁以相當的篇幅 (25:13-25)，詳細解說這筆鉅款在 1902-40 (共 39 年) 之間：(1) 每年應攤還多少本息才夠，(2) 各國所分配到的賠款各自有多少，(3) 19 省分擔義和團事件的償金額度。從這些項目看來，中國實在難以承受。雪上加霜的是鎊虧問題：梁列了一個表 (25:26-7)，說明光緒卅年各省與各海關分擔的鎊虧額，總數達 1,080 萬兩 (見本章表 1 第 3 項)。^(註 2)

各省本已困窘，如今要再分承鎊虧與賠款，只好新闢財源，或成立銅元局鑄幣謀利，或開設彩票、米捐、煙捐、鹽斤加價，省省不同，縣縣不同，名目不下百數十。更嚴重的是，外債原本是中央政府與外國之間的借貸關係，如今事態惡化，已有好幾個省份自行向外舉債。例如光緒 13、14 年間，山東巡撫張曜因墊發欠餉，向上海德商泰來洋行借銀 20 萬兩，又借上海德華銀行 40 萬兩；光緒 27 年，張之洞以湖廣總督名義向匯豐銀行借 50 萬兩。此例一開，各省競相效尤。從此可見各省在相競借款，以解決眼前的財政困擾，同時也顯示全國的財政行政已各行其是，無統一規範可言。^(註 3)

以上是外力性的因素，雖無奈亦無良法。梁另有兩點不滿，是屬於內政性的。一是在此窮困之際，頤和園的續修工程每年耗費 3 百萬兩；皇太后的吉地工程和

1. 英、法、日、德、俄諸國爭奪貸款給中國的相關文獻相當豐富，參見《中國清代外債史資料》頁 169-222。
2. 清廷曾為鎊虧的事向外借款，稱為「鎊虧借款」，《中國清代外債史資料》頁 772-5 錄載相關的官方文件，以及 1895-1914 年間海關兩對外匯價變動的情況，由此可看出鎊虧問題的嚴重情形與變動趨勢。
3. 地方各省軍政借款，以及清政府各部的借款，在《中國清代外債史資料》頁 657-790 有非常豐富的細部文獻可參閱。

七旬萬壽慶典，也耗掉數千萬兩（25:36）。二是向外所借之款，除了償債之外，餘款的去向交待不清，梁不斷地強烈表達：「願我國民要求政府予我以決算之報告，不得勿休也。」（25:9, 25, 36, 39）；他的主要訴求是：「不得財政監督權，不納公債額派之本息。」（25:39）

析述這些嚴重的病徵之後，梁提出了哪些具體的對策？他在自己的表 2 和表 3 所分述的，是這些外債若要在幾十年內償還，則各年所需分擔的本利總額各別有多少，至於如何籌出以及從哪些地方籌來，他則沒有說明，也沒有具體的提議。如果說他有所建議的話，那是他在文中分述各國發行公債的狀況，以及公債制度的優點（25:31-5）。他另在表 7 列舉法、英、俄、奧等 19 國在 1713、1870、1901 年間的公債發行額，然後對比各國平均每個國民的公債負擔額，藉以說明中國目前每個國民的公債平均負擔額不過 2 兩，是此表內 19 國中最低者，所以應該還有擴大發展的空間。

他舉澳洲的維多利亞省為例，說明發行公債可用來築鐵路、興水利、開工業，可以從這些生利事業的收入來支付公債利息，「雖重而毫不苦其重也」（25:33）。之後他根據日本田尻稻次郎《公債論》的第 1 章，列舉 7 項國家應募集公債的原因，強調中國應該發行公債來應付當前的窘境。讀者見到梁在此之前所列的外債負擔數額表、各省分派數額表、各省力榨的諸項稅源表，然後見到這項提議時，或許會反問：歐美各國政府發行公債時，都有各種實物或稅入來擔保，現今中國外債壓身、鎊虧嚴重、政局不穩、民間信心不足，公債之說如何才能具體落實？梁對公債之議有診斷、有藥方而無藥材，神醫亦難為無藥之療也。梁在此是建議舉內債（即公債）來償外債，這項議題在下一節另有細論，目前還是先回到外債問題上。

《中國國債史》有兩項特色。第一是統計數字龐雜：歷年諸項外債之金額、債主、用途、攤還期限與本息金額、各省分攤額、鎊虧額與分攤額，都有簡明的數字。第二是梁的解說清晰，論證有力：政府何以陷入此泥淖、如何週旋於列強的壓力之間、如何攤派諸項外債給各省、各省如何應付（增新稅、向外人借款）、清廷如何浪費外債、國民應如何監督外債的運用狀況，都有讓人印象深刻的解說。這本小冊子的寫作方式，是屬於總體宏觀式的陳述：列舉歷年來的各項外債類別與數目，以及在哪些年限內要償還哪些國家多少金額？這些要償付的款項分別出

自哪些地區與哪些稅源？這些相關的問題，現代經濟史的研究已有較完整的統計，對相關的各項子題也有更好的理解。我們可以用這些新資料，來對照梁所提出的數據是否正確，論點是否合理，所提的方案是否可行。梁所談的問題是 1904 年之前的狀況，我們可以用《中國清代外債史資料，1853-1911》（1991）內的資料，來查證梁的論點。

以歷年的各項外債為例，這項《資料》在頁 136-40 詳列 1853-88 年間，各項外債的借款者、貸款人、外債額、幣別、利息、期限、折合庫平銀的兩數等資料；頁 315 列舉 1896-1900（甲午至辛丑）年間的外債統計；頁 842-9 列舉 1900-11 年間的各項外債統計與細部條件。這些資料都比梁當時所能見到的更完整也更可靠，此處不需重述這些細項，只需看晚清 50 年間幾項宏觀性的統計數據即可。

表1 晚清外債的類別與分攤狀況：1853-1911

(1)用途分類統計表

用 途	金 額
鎮壓內亂用的外債	22,874,906 兩 (1.71%)
中法戰爭的外債	21,935,786 兩 (1.64%)
其他軍政費外債	12,381,292 兩 (0.93%)
甲午中日戰爭的外債	380,775,866 兩 (28.48%)
鐵路外債	348,010,118 兩 (26.03%)
工礦外債	33,552,561 兩 (2.51%)
實業外債	7,435,858 兩 (0.56%)
各省督府借債	37,677,604 兩 (2.82%)
清政府各部借債	22,158,384 兩 (1.66%)
庚子賠款外債	450,000,000 兩 (33.66%)
總計 1,336,802,375 兩	

(2)各省每年應上解賠款和債款數額

東三省	31,250 兩	(0.07%)
湖南	1,407,400 兩	(3.00%)
直隸	1,841,000 兩	(3.92%)
四川	3,928,000 兩	(8.36%)
江蘇	7,931,250 兩	(16.88%)
廣東	7,319,000 兩	(15.58%)
安徽	2,531,500 兩	(5.39%)
廣西	647,500 兩	(1.38%)
山東	1,505,500 兩	(3.20%)
雲南	417,000 兩	(0.89%)
山西	1,618,500 兩	(3.44%)
貴州	206,000 兩	(0.44%)
河南	1,999,600 兩	(4.26%)
福建	2,250,000 兩	(4.79%)
陝西	999,000 兩	(2.13%)
浙江	4,047,000 兩	(8.61%)
甘肅	350,000 兩	(0.74%)
江西	3,443,000 兩	(7.33%)
新疆	460,000 兩	(0.98%)
湖北	4,059,000 兩	(8.64%)
統計共銀 46,991,500 兩		

(3)光緒 30 年補還鎊虧分攤款額表 (單位：關平兩)

直隸	500,000 兩	(4.63%)
湖南	600,000 兩	(5.56%)
江寧	800,000 兩	(7.41%)
福建	500,000 兩	(4.63%)
江蘇	800,000 兩	(7.41%)
廣東	700,000 兩	(6.48%)
安徽	500,000 兩	(4.63%)
江海關	500,000 兩	(4.63%)
江西	800,000 兩	(7.41%)
津海關	200,000 兩	(1.85%)
山東	600,000 兩	(5.56%)
江漢關	200,000 兩	(1.85%)
山西	600,000 兩	(5.56%)
蕪湖關	100,000 兩	(0.93%)
河南	500,000 兩	(4.63%)
閩海關	200,000 兩	(1.85%)
四川	700,000 兩	(6.48%)
東海關	100,000 兩	(0.93%)
浙江	700,000 兩	(6.48%)
粵海關	300,000 兩	(2.78%)
湖北	900,000 兩	(8.33%)
合計 10,800,000 兩		

資料來源：《中國清代外債史資料：1853-1911》頁 1015-32。本表第(3)項的數字源自梁 (25:27) 的表 6。

本章所編製的表 1 內有 3 項統計，分別顯示這段期間（1853-1911），外債的（1）總額與各項用途的比例；（2）各省每年應負擔的數額；（3）舉例說明光緒卅年時各省分攤的鎊虧數額。表 1 的第 1 項綜述 1853-1911 年間的 10 類外債、其數額、所佔的百分比。這 10 類外債的內容（共計 208 筆），以及相關事件的發展過程與解決方式，都可在許毅（1996）等著的《清代外債史論》內找到很詳盡的解說。^{（註 4）}表 1 第（1）欄內的第 2 項是「中法戰爭外債」，這和第 4 項的甲午戰爭外債，以及第 10 項的庚子賠款外債，有一點基本的差異。甲午與庚子都是戰敗的賠款，而中法戰爭之後所簽訂的中法天津條約內，並無賠款的條文。這筆兩千多萬兩的外債，其實是 1883 年 9 月至 1885 年 5 月中法戰爭期間，爲了加強海防和充實軍需而向外舉借的債務，計有神機營借款、廣東海防借款（4 次）、福建海防借款，等等。許毅（1996:309-52）的〈中法戰爭與外債〉，對這些借款的內容與過程有詳細解說，同時也可參閱湯象龍（1935:664-72）和羅玉東（1932:197-202）對中法戰爭期間借款的細項說明。

1895 年 4 月簽訂的中日馬關條約，要求賠償日本軍費 2 億兩庫平銀，這個數額是清政府 2 年半的財政收入，是日本政府 4 年半的財政收入。中國無力償此鉅款，先後向俄、法、英、德舉了 3 次大借款，總額達 3 億兩。甲午賠款的複雜過程，以及國際間的諸多交涉經過，學界已有很充分的析述，也可詳見許毅（1996:353-452）以百頁篇幅所作的析述。庚子賠款的總額，以及各國的要求額及其各佔的百分比數，詳見許毅（1996:459）表 9，以及頁 453-471 的綜合性敘述。若依用途來看，表 1 的總額項內，以對外戰爭性的負擔最大：中法、甲午、庚子 3 項合計達 63.78%；其次是實業性的外債：鐵路、工礦、實業 3 項合計 29.1%；行政與軍費性的債務比例反而不高：鎮壓暴亂、軍政費、各省督府借債、清廷各部借債合計 7.12%。

若以本章表 1 的第 1 項來和梁的表一（25:1-2）相對照，會有幾項對比上的困難。首先，梁的表格只列光緒 4-28 年（1878-1902）間的資料，而表 1 的時段較

4. 這本文集（內含 26 篇文章）是在許毅（1988）編的《清代外債史資料》（上中下 3 冊）基礎上，所做的延伸性與個案深入性探討，可說是這個領域的代表性專書。此書的 3 項附錄非常有用：（1）依債項名稱、起債時間、債權者、款額、利率五項，表列 208 筆外債債項；（2）依不同的外債用途，分類表列上述 208 筆的不同用途屬性；（3）逐年列舉銀元、庫平兩、海關兩、英鎊、日元、美元、法郎等外幣之間的兌換比例。可另見《中國社會經濟史研究》1997 年第 3 期頁 95-7 歐陽宗書對此書的評論。

長（1853-1911），這是後人在資料上的充份，不能據以指責梁的解說不完整。其次，梁的統計項目未必完整，他只列出 11 項外債的數額，表 1 雖然未詳細列舉各項外債的細節，但如前面所引述的細部資料來源顯示，表 1 的統計範圍、完整性與精確性，應該都比梁的數字可靠。第三，梁引用的單位複雜，有馬克、有英鎊、有中國銀兩，而表 1 的數額概用中國兩（但未說明是否為海關兩或關平兩）；在貨幣單位不一的狀況下，不知梁如何算出「以上統計，償款並利息共計二百一十一兆兩有奇」（25:3）？在表 1 內看到的外債總額是 13 億多銀兩，梁所引用的數字，在表達上會引起現代讀者的一些疑問。

梁在他的表一內，所用的幣值單位不一，不知他如何換算出戊戌前舊債總額約「四千九百萬（英）磅」（25:9）。在這項數字的基礎上，他在表二內推算這筆總額要在光緒 25-69 年的 45 年之間才能攤還完畢。他是根據表一內的各項外債額，以及不同外債項目的不同折扣，和不同利率基礎來計算的，他雖然沒有詳細說明是如何計算的，但他的表二主旨是要傳達一項訊息：戊戌之前的外債，以當前的償債條件來看，要半世紀左右才能償清。至於何以每年的清償額都不同，那是因為各項外債的數額、年限、利率都不一，最高的年份是光緒 27 年（將近 2 千 5 百萬兩白銀），最低的是光緒 69 年（10 萬兩白銀）。這項統計尚未包括 4 億 5 千萬兩的庚子賠款在內。

這些鉅額的外債，當然超過朝廷的償付能力，所以各省也都被攤派負擔額。本章表 1 的第二項雖未註明是哪些年份間的事，但大體上可以看出江蘇（16.88%）、廣東（15.58%）、四川（8.36%）3 省的分攤額最沈重。表 1 的第 3 項內，各省分攤的鎊虧額比例，和表 1 的第 2 項不同，例如江蘇在此處就只分擔 7.4%；此外，有好幾個河海關也分攤了鎊虧額（共約 15%）。清廷要求各省分攤外債的文獻，在《中國清代外債史資料》頁 222-46，947-1013 內有非常豐富的記載，在此只需舉出 1895 年 5 月 26 日戶部的一項奏摺，就可以看出問題的本質：「中國常年進項，地丁之外，以厘金、洋稅為大宗。此次償還本息，並舉專指洋稅一項，恐尚不足以供；又況通商口岸加增機器改造土貨，內地厘金必致減色，是出款所增甚巨，而進款所損愈多。臣等仰屋紆籌，點金乏術，目前之補苴非易，將來之籌措更難。……臣等籌思至再，實乏良圖，惟有請旨飭下大學士、六部九卿，暨各直省將軍、督撫通盤籌畫，如有可興之利，可裁之費，于國有益，于民

無損，勿畏繁難，勿避嫌怨，勿拘成法，勿徇近功，務令各抒所見，詳晰奏聞，伏候聖明采擇，以資集思廣益之助，俾臣部異日籌款有所折衷。」（頁 223）這是甲午賠款之後 1 個月時的窘境，後來又有了 4.5 億兩的庚子賠款，各省的分攤必然會更加嚴重。梁（25:29）略舉各省的新財源中，包括了彩票、鹽斤加價、賭稅在內，（註 5）真是做到了「勿避嫌怨、勿拘成法」的程度。

表 1 的第(2)、(3)兩項，涉及兩項清代財政制度的特點，一是解款，二是攤款，須稍加解說。從雍正 3 年（1725）起實行的「解款協款」制度，到了光緒朝時因中央已無法掌控各省的收支，所以原先由中央調控的「春秋撥」和「解協款」就無法推行，改採「攤款」方式：不問各省實際的收支盈餘，而視各省的大略財政能力，指派各省以「定額」的方式解款給中央，或協款給鄰省；即由原先的「估」與「撥」，改為硬性的「攤」派（改撥為攤）。攤款額一經中央指定，各省即應照額繳納，若地方財力不逮，則設法自籌。

彭雨新（1947:91）有一個統計表，對比甲午前後各省派定解款額的差異。甲午之前（未說明共幾年之間），各省攤派的解款總額是 1,017 萬兩，主要的內容以京餉（638 萬）、邊防經費（154 萬）、籌備餉需（114 萬）為主；各關口的攤派額是 359 萬兩，內容的比重順序如上所述。在甲午到庚子賠款的 6 年之間（1895-1901），各省的攤派總額高達 5,098 萬兩（增了五倍），其中最大的一項是庚子賠款的攤款（1,880 萬），其次是甲午賠款與各項債款；也就是說，各省在這 6 年之間，光爲了甲午、庚子、債款這 3 項就被攤派了 3,600 萬兩的重擔。同時期各關口卡的攤派額是 871 萬兩，主要是負擔各項外債（包括用作甲午賠款者），但卻未承擔庚子賠款的部分。反過來說，若沒有這種硬性強迫各省承擔的攤派制度，清廷的財政早已破產，所以攤派是不得已之下的救命制度。

以上所說是甲午前後的對比，平均各省的攤派額多出了 6 倍；但就各省而言，又有高低之差。山東、山西諸省較少，只多出 3、4 倍；高者如廣東（8 倍）、直隸（10 倍）。有些較貧瘠的省份，如廣西、雲南、貴州、新疆，在甲午之前並未被攤派，但之後就都難以避免。在清朝最後的幾年（宣統的 3 年間），江蘇被攤派

5. 1902 年 3 月浙江巡撫任道鎔報告該省的加稅項目：(1)糧捐（每兩加收錢 500 文），(2)鹽斤加價（每斤加錢 4 文），(3)鹽引加課（每引加銀 4 錢），(4)房捐（值百抽十），(5)膏捐（售銀一兩收錢 20 文），(6)酒捐（各式）。見羅玉東（1932:247 表 10）說明諸省加稅的狀況。

的解繳款高達 870 餘萬兩，廣東有 7 百多萬兩，黑龍江最少，只在宣統元年攤解海軍經費 1 萬元（詳見彭雨新 1947:92）。

以甲午賠款為例，來說明這類事情的運作方式。爲了償付對日賠款（2 億兩），清廷向外舉借 3.8 億兩，「首以俄法、英德兩項借款爲大宗，……應還本息二者歲共需銀 1.2 千萬兩上下。……將何以應之？此非各省機關與臣部（即戶部）分任其難不可。」從羅玉東（1932:221）的詳細表格可以看出，戶部、15 省、15 關在 1896 年時，對俄法、德英借款的攤還數額。(1)俄法款方面：戶部撥 1 百萬兩，15 省地丁、鹽課等稅項撥 205 萬兩，江海等 15 關從各項關稅之下撥 202 萬兩；3 者合計年撥 507 萬兩。(2)英法款方面：戶部撥 109 萬兩，15 省撥 295 萬兩，15 關撥 295 萬兩，合計 699 萬兩。單是這兩項借款，在一年度內就要由中央、15 省、15 關共同分攤 1,206 萬兩的本息。所幸在 1898 年就清償了對日的 2 億賠款，但除此之外還有多項外債與隨之而來的鎊虧，也大都靠這種硬性攤派的模式來清償。

再來看攤派庚款的方式。庚子拳亂後 1 年（1901），與列強議定賠款 4.5 億兩，前 9 年（1902-10）每年攤還 18,829,500 兩；另需再付利息，本息合計 21,829,500 兩；以後每年遞增，數額在 2 至 3 千萬兩之間。甲午賠款的債權國只有日本，所以可向列強借款償還；庚子賠款的債權者爲八國列強，所以中國告貸無門，必須自己籌還。清廷無力自償，只好又硬攤給各省。以 1902 年份的款額為例，21,829,500 兩內的 3 百萬兩，由戶部從各項中央入款內撥，其餘 1,880 萬兩由 19 省攤負：江蘇最高（250 萬兩），安徽第七高（100 萬兩），貴州最低（20 萬兩），合計 1,880 萬兩。（註 6）

此外還有練軍籌餉的攤派。甲午與庚子鉅額賠款的各省攤派法既然行之有效，緊接著在 1903 年有練兵之議時就擬倣此法。時袁世凱任直隸總督，抽收煙酒稅歲入 80 餘萬兩，所以朝廷在 1903 年 11 月下令 18 省以煙酒稅爲名，共同攤派練餉費 562 萬兩：直隸與奉天最高，各 80 萬兩；甘肅與新疆最低，各 6 萬兩。當時國際銀價低落，白銀的購買力下跌，從煙酒稅得來的 562 萬兩並不夠用，所以清廷在同年同月另有一諭，命 16 省再以丁漕田房稅契項，共攤派 320 萬兩：江蘇

6. 詳見羅玉東 1932:243 表 9 及頁 243-9 詳細說明戶部與各省如何裁減軍費、官員俸餉、增收稅項來籌攤此鉅款。

與廣東最高（各 35 萬兩），山西、陝西、雲南、廣西、福建五省最低（各 10 萬兩）。這兩項練兵款總額每年 882 萬兩，但因性質非為賠款，急迫性較低，各省籌解的狀況並不踴躍（詳見羅玉東 1932:249-50 表 11-12）。

2.2 外債原理

有了上述較寬廣的背景，現在轉回來看梁對外債的論點。這麼強大的外債壓力，當然會引起朝野的各種反應。某些人士視外債如蛇蝎，排外債論者「意氣橫決，欲以暴力排異論」；另有一派人視外債為救命丹，屢倡借款論。梁寫〈外債平議〉（1910, 22:41-94）這篇長文用意，是要析其衷以作平議，明其學理，解說史實，辯明外債之利與弊。這是一篇說理性的文字，在架構上和學理解說上都很穩當，大概是梁根據日本財政學的相關著作，綜述財政學理諸說，佐以中外史實，再加上他個人的觀點而成。將近一世紀之後重讀，仍可感受到此文的體系精密，是外債學理與問題綜述的佳作；此外也旁及歐美俄諸國與日本的外債史實，持論平穩，可讀性很高。

這篇 55 頁的長文分 13 節，前兩節論公債的作用與用途。在一篇論外債的文章內先談公債，對當時的讀者而言似乎唐突，但現在回顧梁的論述，可以看出有兩項原因。一是他在 1910 年前後，大力提倡中國應做日本與歐美諸國發行公債，以減緩內外債的壓力，這篇〈外債平議〉正好是在那時寫的，所以把論公債的事放在首兩節是可以理解的。第二，如前所述，他在 1904 年寫《中國國債史》時，提到公債之利以及中國公債制度仍不夠發達，但那時只是順便一提，到了 1910 年再論外債時，他舊話重提，把公債之說放在論外債文章的頭兩節，用以彰顯他提倡發行公債來緩解外債的論點。這兩節論公債的內容淺明，多重複《中國國債史》內已說過的道理，只是文字更有條理，語氣更平緩，但也幾乎無新論點可言。梁亦自知此弊，所以在第二節末加了一句附言：「以上兩段本在本題範圍以外，徒以吾國人於財政上常識多未具備，並此至淺近之原則而猶不解者甚多，故不憚詞費，述之以為立論之基礎。」（22:46）

第 3 節論外債的性質與功用，在這 3 頁之內可述的要點不多，其實應視之為此文之導論，因為上兩節是論公債，與本章的主旨不直接相干，所以正文的導論實始於此節。第 4 節分述歐美日諸國舉外債之利弊，以及造成各種利弊的因素。

第 5 節從財政與國計民生這兩個角度，分析中國宜借外債的原因。第 6 節從同樣角度但不同的觀點，論中國不宜借外債的理由。第 7 節列舉 16 項要借外債必須先解決的問題。第 8 節是最具體的建議，解說當今中國可以利用，以及不宜利用外債的項目。第 9 至 13 節是較技術性的解說：應如何選擇債權者、應如何擬定募集的條件、舊債與新債之間應如何銜接、國債與地方債和公司債 3 種應各持哪些原則辦理，等等。在這些龐雜的主題內，較有論證力量的是第 4 至第 6 節以及第 8 節，因為第 7 節論舉外債應先具備的 16 項要點，是各國皆適用的通則，很可能是梁從日文專著內摘要出來的，但全文內他都未提及所參考的著作或相關的作者。同樣地，第 9 到 11 節所談的，也都是各國都適用的普遍性原則，而非他的獨特見解，在此可以不論。梁並非專業財經學者，在短期間內能寫出這麼具有完整性與籠罩性的觀點，大概需要根據他人的研究成果與體系性的論著才有可能。以下把焦點放在第 4、5、6、8、12 等 5 節上，來看他對外債問題的獨特意見。

第 4 節論各國利用外債的利弊狀況與原因。在 9 頁的篇幅裡（22:49-57），梁的論點可以分成兩條對立性的主軸。第一是歐、美、俄與日本等先進國家，一般說來甚受外債之助：「若意人（義大利）則謂之純食外債之賜焉可也，蓋彼以外債之故，將全國鐵路開通，國中增設無數之工藝廠，又改良土壤使農業大進於昔，……苟非藉外債之力，……決無術能致也。」（22:50）實情或許如此，但以經濟史的常識看來，這未免過於神奇，義大利在 19 世紀中葉受外債之助的真正效果，需另參考專業性的研究才能作公允的判斷。梁對俄、日兩國受外債之助，也有很正面的看法：「然使非藉外債，則俄國各種政治機關、生計機關安得有今日之整備，……故俄國之外債，利餘於弊，不可誣也。……則日本受賜於外債，抑已多矣。」（22:51-2）

第 2 條主軸，是論開發中國家未受外債之利反受其大害。「埃民生計能力缺乏，其所借外債悉以供揮霍，而不能為社會殖分毫之利，……揮霍既罄而償還無著，埃及國命自茲遂絕。……使全國土地什九歸歐人手，前後僅二十年間，以區區金錢細故，遂至君俘社屋，舉國之人泰半宛轉就死，慘酷之狀，有史以來未之聞也。」（25:53-4）相對於義大利和日本的例子，梁對埃及的狀況描述是另一種極端。此外，他舉波斯、阿根廷等國之例，說明外債對這些貧弱國家所帶來的深切病害。舉了這些實例之後，梁整理出 7 項外債有害於國民生計的原因（22:55-7，

在此不擬重述)，他的綜合結論是：「故平心論之，外債之本質非有病也，即有之，其病亦微，而非不可治。天下事弊恆與利相緣，豈惟外債；而外債之特以病聞者，則政治上之病而已。」(22:57)

這項外債有利有弊的觀點，可視為第 5、6 兩節論述中國宜借與不宜借外債之說的基礎。從財政的觀點來看，近來中國每年的國計歲入與歲出額約差 1 億，「苟得外債始蘇此困，此財政上宜借外債者一也。」現以財政窘困，「官俸兵餉動致延欠，……非得外債則無以救死亡，此財政上宜借外債者二也。」「現在入不敷出之數，政府固終不得不取盈於民，……則惡租惡稅……等必紛起，……資外債為挹注，……或稍可減殺，此財政上宜借外債者三也。」(22:57-8) 在這段簡短的論述裡，梁所說的 3 項論點其實是一體的三面：國家財政入不敷出，外債可以用來緩解諸多惡果。他在第 6 節中另舉 3 點相反意見，說明從財政的角度來看，不宜借外債的原因：若以歲入不足而仰債度日，易養成「恃舉債以為彌補之道」；其次，「乃若現政府者，則愈借債愈以益其浪費，而政務之腐敗及愈甚……」；復次，「今若贊成政府借債之議，則所借得之債必以泰半投諸軍事，……為外國槍砲廠增無量數之大宗生意，使經手周旋人多一可沾之餘瀝而已。」(22:60-2) 這 3 點反對意見，其實都在論說一點：外債易得，必然浪費，對國家無益。

從國民生計的觀點來看，宜借外債的原因很簡單：中國地大物博、人力豐沛，但缺乏開發資金，若能得外債而地盡其力、物盡其用、貨暢其流，則地租收入必增（土地開發利用之結果）、工資收入提高（減少失業，增加就業人口）、贏利增高（開發經營產業獲利），「由此言之，生今日之中國而侈言拒外債，雖謂之病狂焉可也。」(22:60) 此外，借來的外債可以用來整理舊債、改革行政、建設交通、確立金融，「於拒款之俗說不敢貿然附和者，蓋以此也。」(22:60) 但若從弊病的角度來看，中國即使有外債之助，但是否有足夠的企業能力來運用？有無健全的企業體制與金融體系可配合？有無進步的法律環境來監督？這些條件中國都尚難提供，徒有外（債）資湧入，恐怕投入實業界者少，轉入投機事業者多，如此將造成奢靡之風、物價高漲、外貨侵入的惡果，未受其利反受其害。

析述了這些應考慮的因素之後，梁在第八節提出幾項業務，說明它們何以「決不宜」或「最宜」利用外債。決不宜利用者有兩項：(1)用以補現在行政費用之不足者；(2)用以擴張軍備者。最宜利用外債的項目有 6：(1)用以為銀行準備金，以確

立兌換制度；(2)用以設立大清銀行支店於外國，而實行虛金本位之幣制；(3)用以整理舊債；(4)用以改正田賦及整理他種稅法；(5)用以開移民銀行及農業銀行；(6)用以大築鐵路（22:72-9）。

最後一項議題，是論應否借外債以舒國困，或是以發行不兌換紙幣來替代外債較佳（第 12 節，22:90-1）。梁說明他的立場是：「吾既為歡迎外債論者之一人，同時亦為反對外債論者之一人，而歡迎與反對，要以政治組織能否改革為斷。以現政府而舉外債，吾所認為百害而無一利者也。即使政治組織能改革，而當財政基礎未定，人民企業能力未充之實，則巨額之外債吾猶不敢漫然遽贊。」（22:90）梁既反對外債，而國用窘困，他有何對策？「則吾以為與其借外債，毋寧發行不（兌）換紙幣之為禍較淺也。」（22:90）讀者必疑：梁明知國用不足、外債與賠款壓身、鎊虧之害猶如雪上加霜、民間企業能力不足、政府效率難倚，在這些客觀障礙未除之前，在一個沿用金屬貨幣 2、3 千年的經濟體系內，驟然發行不兌換紙幣，民間何以會對此新幣有信心？政府如何擔保紙幣價值穩定？梁有 4 項要點答辯（22:91）。

第一，「外債非徒須還本也，且須納息。若收回溢額之不換紙幣，則不需息，遞年之負擔較輕。」這是從成本的觀點來看：發行紙鈔政府可以不必支付利息。第二，「不換紙幣有流弊時，欲整理之，僅收溢額之一部分而已足。其他部分仍可改為兌換券，外債則必須償金額。」現在我們知道事情不可能如此簡易，政府的掌控也不可能這麼如意，只要看 1940 年代所發行的金圓券，就可以知道梁的見解過度樂觀。第三，「不換紙幣即至無力收回之時，仍可以法律強制改為內債。若外債無力償還，則救濟之法惟有更借新外債，債愈重則危險程度愈甚。」同樣地，這也是過度樂觀之言：不知世界上有何國何時曾能把無力收回之紙幣，以法律強改為內債？第 4 點的見解也是過度樂觀，無引述與批評的必要。

綜觀梁此議甚是天真：外債雖毒，但具有國際間的實質購買力（向英國借得之款在各國皆可購物）；而中國在此弱勢下所發行的不兌換紙幣，除了強迫國民接受外，國際間有何人肯收受？梁在此長文的前 11 節內說理清晰，優劣點論說分明，然而在提議新政策時，卻見樹不見林，以他的才智而出此下策，恐怕是棋局已定，徒作無力回天之舉。

這篇〈外債平議〉在 1910 年 10 月 13 日和 11 月 2 日的《國風報》（第 25、27

期)刊出後,有上海某報館批評此事,謂梁作此文的目的是在反對向美國借債,說梁是受日本之賄而替日本遊說反對此項借款。梁事後對此事寫了兩頁多的附言(22:92-4),激辯此事之謗毀。現在重讀,仍可感受到當時對應舉外債與否、應向何國借款較適的問題,都顯現出多方利益之糾纏,以及各國政治角力的濃厚火藥味。

2.3 外債糾紛

梁在 1910-1 年間寫了 3 篇批評清廷濫舉外債的短文:一是〈評一萬萬圓之新外債〉(1910, 25 上:153-7);二是「新外債之將來」(1910, 25 上:189-90),這是他在一篇長文〈將來百論〉(在《國風報》第 1、3、5、6、15 期刊載)內的 1 節;三是〈論政府違法借債之罪〉(1911, 25 下:31-4),此文原題〈論政府違法借債委過君上之罪〉,刊於《國風報》5 月 9 日第 10 期。

梁在《國風報》發表〈外債平議〉(1910)後,被上海某報批評是在替日本說話,目的是反對向美借債,此事大要已在前面述及。但此文刊出後不久,「據道路所傳言,則契約已彼此盡諾矣。」(25 上:153)梁既因寫〈外債平議〉而受批評,心中不滿,又聞此項貸款已定,立刻寫了這篇〈評一萬萬圓之新外債〉,刊在 11 月 12 日第 28 期的《國風報》上,梁未明言此項外債的名稱與內容,但在文末有《國風報》的編輯附識:「而此一萬萬圓之債權,由美英德法四國公同引受,則借款主動之美國人士德列士,在倫敦已經畫押,此消息殆必確矣。且聞其約款中尚有將來凡有中國借款,皆須四國均霑等語。嗚呼!著者竟不幸言中。」(25 上:157)根據這些訊息,翻查《中國清代外債史資料》(頁 792-802),在 1910 年 10 月前後與美英德法四國相關的貸款事項,應該是清政府與美英德法四國銀行團談判幣制借款的事。

此事源自 1903 年 10 月唐紹儀專使赴美所訂的商務條約,其中的第 13 款是:「中國同意採取必要步驟,以劃一全國鑄幣。中國臣民及美國公民,得在中國全境內,以該法償鑄幣繳稅及清償其他債務,惟關稅之收繳,仍按關平銀兩計算。」(頁 792)中美雙方的這項約定,引起歐洲列強的不滿。1909 年 7 月 6 日,英、法、德 3 國銀行在倫敦達成協議,規定締約一方之銀行,在沒有締約他方銀行參加或聯合簽署下,不可與中國單獨商洽借款並簽押合同。1910 年 5 月 24 日,英、法、

德 3 國銀團在巴黎會商，邀請美國參加對華貸款的四國協定，美國至此已無法與中國單獨簽訂貸款事項。

1910 年 9 月 22 日美國在華公使嘉樂恆 (Calhoun) 致美國國務卿諾克斯 (Knox) 電，報告盛宣懷面詢借款改革幣制之事。盛「詢及美國銀行是否願意承借五千萬兩，以便進行幣制改革。借款將以採抵押過之關稅及厘金擔保，估計每年約可徵五百萬至六百萬兩。」(頁 795-6) 同月 27 日度支部呈「借美款先訂草合同請旨核遵」(頁 798)，主要內容是：「竊臣部前奏，整頓財政，必先統一幣制，必須預籌鑄本，曾經會商樞臣。……臣等當即與北京花旗銀行會議，借款總數不逾美金五千萬元，利息周年五厘，每一百元准扣五元。已由美國資本家摩根公司、昆勒貝公司、第一國立銀行、國立城市銀行四家聯合承辦。該公司等公派在京花旗銀行總辦梅諾克，臣部即派左丞陳宗嫻、右丞傅蘭泰于九月二十五日簽字，各執一份。」這就是梁所批評一萬萬圓 (美金五千萬) 新外債的大致經過與內容大要。

1910 年 10 月 31 日，美國代理國務卿艾迪致美國駐法大使電，表達美國與中國借款之事歡迎有關各國支持：「中國當局業與美國銀團簽訂了借款五千萬美元的草合同。借款大部分將用于中國履行其對美國、英國及日本所承擔之條約義務而進行之幣制改革。本國政府深信，擬議中之幣制改革，對與中國有廣泛商務關係各國，對中國本身，以及其他與中國有條約關係諸國，都具有重大意義。為促進此項改革之實現，本國政府歡迎有關各國誠摯的支持。」(頁 800-1) 這項訊息表明美國無意獨吞此項合同，據此，美、英、法、德四國銀行團在 11 月 10 日簽署一項協定，同意對中國一切有關財政的運用都共同參加，這就是《國風報》編者所附識的要點。

略知此事的緣由與經過後，現在來看梁從 3 個角度 (政治上、法律上、外交政策上) 對此事的評論要點。根據合約的內容，此項外債將用來改革幣制 (行虛金本位)，這正是梁一向主張之事，但他的疑慮在於：雖然號稱幣改借款，但「今政府借債之目的未嘗宣明，吾又烏知其果為此事之用否耶？即宣明矣，誰又敢保其不以一部分挪用於他項耶？」(25 上：154) 梁原則上贊同幣改借款，但以清廷過去在借款方面的作為，又讓他有上述的疑慮。此外，他還有一項執行幣改能力方面的質疑：「即不挪用矣，而現在辦理幣制之人，果有公忠奉國之心，而不至

聚而咕囁此款耶？即有此心矣，而其智識才能果足以善其事，而不至擲款於虛牝耶？」

四國銀團貸款的事情後來發生變化，這牽涉到中美雙方協調上的問題，也有日、俄強烈反對的國際外交問題。據《北華捷報》1911年2月10日的報導，5千萬美元協議的簽字一再展期，原因有3點：(1)清政府不願聘用美籍財政顧問，(2)美方要求的利率太高，(3)借款發起人與歐洲銀行團對債券發行辦法尚未有具體的決定。在外交方面，俄駐美代辦在1911年7月11日致函美國務卿，表達此項幣改貸款將會妨害俄國在東三省的利益；日本駐法大使在同日提出口頭聲明，嚴重反對「借款合同給予財團在借款上享有廣泛（金融、實業及商業）之優先權。」雖然中國的度支部與外務部，已在1911年3月17日擬好四國銀團的借款合同共21款，而且同年7月四國銀團也在倫敦開過會，商討未來的發行事宜，但同年10月10日辛亥革命爆發，中國的信用完全動搖，幣改之議因而中止，所訂的借款合同僅交40萬鎊，作為東三省經費。（註7）

以上是幣改借款的經過與日後的結局，現在回來看梁在1910年對此事所作的評論。在經驗上他有理由懷疑清廷的真正借款動機，在技術上也有理由懷疑中國執行幣改的能力；但日後梁在兩次入閣時（1914、1917），不也是積極向外國借款幣改，還引發過不同的批評，最後不也是失敗收場嗎？所以幣改借款之事對中國是否合宜，應該不是清廷或梁個人操守或能力的問題。現在我們可以比較客觀地理解，在那種情境之下的主事者，都會有幣改借款的意願，但恐怕也都難以達成目標，原因很簡明：內憂外患，百廢待舉，孤臣實無力回天。

梁的第二點批評，是說此項借款的程序，違反了資政院章程第14條第三項的規定：「凡公債事件，資政院應行議決。」（25上：154）梁謂外債雖非公債，但也不應毫無法律之監督：「而試問此次借債之案，果曾提出院中而經議決乎？……明明視欽定法律為無物，苟有不便於己，則蹴踏之如草芥也。」話是有理，但此時已在辛亥之前2年，沈船之前要求船長依海事法逐一行事，未免不饒人。

第三點批評是此項借款將更陷中國於外交弱勢：「謂此次借債無須抵押。其種種條件亦比較的於我有利，……無抵押以貸諸我，恐其所以為抵押者別有在耳。

7. 《中國清代外債史資料》頁805-20；另見宓汝成（1996）對國際銀團和善後借款的解說。

……今我固乞憐於美（國）而不屑乞憐於他國，而他國遂許美（國）以獨為君子乎？苟紛紛憐我而周我，則政府之財固不可勝用，恐國命自此而斬耳。」（25 上：155）

梁在同年與翌年所寫的另外兩篇評論：「新外債之將來」與〈論政府違法借債之罪〉，所論的事項大抵相同，主要的意見已在上一篇評論內俱出，只是在詞語上更不加約束：「政府犯此一重大罪，……忽焉欲委罪於君上，則又罪上加罪焉。……則是謗皇上為不孝，……公等勿謂可以假上諭以狡卸汝罪也。……當知我皇上為我國立憲之第一代君主，惟有神聖而已，決不能為惡。……」（25 下：33）這段話之後尚有不少情緒過激的文字，不知梁當時何以激動至此。

綜觀這 3 篇評述，梁並不是反對向外舉債：「外債之本無善無惡，而其結果則有善有惡。善惡之機，惟在舉債用債之政府。」（25 上：156）雖然從政治上、法律上、外交上來看，這筆外債都有可議之處，但在國家傾覆之時，作此得理不饒人之論亦略過苛。數年後梁入閣掌幣政與財政時，若以子之矛攻子之盾，梁當作何感想？梁又有何上策與善果乎？

2.4 籌還外債

庚子賠款的負擔沈重，1905 年在京師曾辦過一次國民捐以清償外債，但到了 1908 年 4 月僅得 41 萬 3 千餘兩，相對於 4.5 億的賠款於事無補。度支部准原捐者領回或改存於儲蓄銀行（羅玉東 1932:257）。1910 年間又有了另一項籌還國債的運動，「不數日而全國所至，……莫不銖銖貯蓄，競割舍其所以自娛養之具以應國家之急。」（21:68）梁對此事寫了 3 篇短文：〈國民籌還國債問題〉（1910, 21:60-70）；〈再論籌還國債〉（1910, 21:70-8）；〈償還國債意見書〉（1916, 21:78-92）。他對此事的基本態度是：「吾乃汲此冷水以澆彼熱腸，……吾正以國民愛國心不可以挫折也，故其愛國心之所寄，不可以不審慎。苟漫然寄於不可成之事，或成矣而效果反於其所期，……毋寧先事而犯顏諍之。」（21:69）梁為何反對此事？籌還國債會是由直隸商業研究所和天津商會發起的，官商學諸界也有支持的意思。中國的外債十多億兩，除鐵路債、工礦債、實業債之外，大都為不生產性的債務（詳見表 1），每年所攤還的本息，幾乎去掉政府歲入泰半，若再加上鎊虧，還不止此數。全國若能奮起償債，列強必驚於國民心之強烈而莫敢侮，所以附和此議者日多。

外債的項目繁多，而籌還國債會的計劃，卻以甲午和庚子兩項賠款為限。他們提議依各府廳州縣的貧富程度分等級，以人口的比例來分擔。此外並勸富民代貧民分擔，捐多者奏請給與勳章等優獎。梁認為這種做法幾乎等於是國民捐，雖曰勸捐，但實際的做法卻是攤派；捐是道德性的善舉，而攤派則近乎租稅。籌還國債會的做法，是要倣效法國人在普法戰爭之後，向社會募款以償戰敗賠款。梁指出法國的情況與中國不同：(1)法國是以發行公債的辦法募資而非義捐。購買公債者將來有利息可得，故眾人有意願承購；而捐款只有勳章獎狀，並無經濟價值，誘因自然不大。如此長期、龐大、牽涉諸國的外債，豈能靠社會的一時熱情來解決？(2)巴黎的債券市場發達，各國資金往來活躍，有公債發行就自然會有國際資金來收購，並不全靠法國人民之資金；相對地，中國並無此資本市場，只能靠所得低下的國人，在愛國心的驅使下點滴匯集。

甲午與庚子賠款的外債總額超過 8 億兩（見表 1，梁說將近 7 億兩，不確），以中國四億人口計，平均每人約分擔 2 兩，看來事小，應可達成目標。但換個角度來看，當時的平均國民所得水準不高，加上幣值不穩，銀賤錢荒，各項雜苛不堪其擾，政府尚且需要向外舉債付餉，若只靠民間捐募，如何得出此鉅款？就算能勉力湊出，此 8 億兩流出國外償債後，國內的可用資金必大受影響，生產和投資所需的資本將從何處來？若為償今日之外債而不顧明日之生活豈是上策？同樣的道理，8 億兩流出後，政府稅收的來源豈不也受影響？愛國心誠可佩，但此事可行與否是一大問題；若果真成功，必然會引發出其他大問題。梁所舉的理由中肯切實，雖是冷水澆熱腸，但並無惡意。這是從能否、應否由民間籌還外債的觀點來看。

另一個問題是：這些外債的形式是屬於哪些類型？答案也是不利的。梁表列 8 項外債和賠款的數額與償還條件(21:71)，說明這些外債都是屬於定期、定額型。也就是說：就算國家財政有餘裕，也不能提前償還；就算當時利率已降低，也不能借新款來償舊債。籌還國債會所努力的目標，都是屬於這一類型的外債，這種外債的償還年分與每年應償的金額，在條約上一一載明，不能更改移動。若硬要先還，則每百鎊另加價 2、3 鎊。這些拙笨不合理的限制，籌還會也應考慮，並非單純意氣激動地湊錢還債而已。若此議不行，彼議困難，梁自己又有何上策？他在〈償還國債意見書〉(1910, 21:78-92) 內獻上一策，名曰償債基金法，基本原理

如下：由政府撥款若干以爲基金，以此金向市場購入公債來收息，之後以利息所得再投入購買公債。也就是用複利的觀念，子母再生，以利滾利。此法盛行於 18 世紀末 19 世紀初的歐洲各國，之後漸廢不用。梁有此議，是見日俄戰役時日本因財政薄弱，後因採此策而事成。

梁提議的辦法是向外借債六億元，分 20 年撥買內債與外債，他擬了兩個表 (21:85-90)，說明外債如何在 42 年內可以還清本息，內債可以在 20 年內清償。梁認爲若依此計劃，「則四十二年間，國家除派息外，不費一錢而能掃還六萬萬之外債，而此六萬萬之老本，尚有五萬萬存貯銀行而未動也。且所派之息，又大半仍落於本國人手也，則生產效力之大，豈有過此者哉。」(21:82-3) 讀此債債計劃書得到一項感覺：梁在批評籌還會的計劃時，所說的理由冷靜合情，而在自己獻策時卻又淨打如意算盤。若中國借 6 億外債，單靠複利運作就有此效果，世上豈有貧國與窮人？梁的算盤是手中有 6 億之後應可如何如何，但他未說明在外債重壓的狀況下，如何可借得這 6 億新債？梁尙不知母雞何在，卻已在盤算將來如何生雞蛋、再生雞、再生蛋的美夢。

1910 年的這項國民籌還國債運動，事後的結果大概不理想，因爲過了兩年不到，黎元洪又倡議用國民捐來解決外債問題。「民國成立，倏忽半年，一切建設僅具模型。財政恐慌，窮於羅掘，軍需繁重，譁潰堪危。……頃以國民捐倡發……未及兼旬，全國響應，政界削薪，軍人縮餉，……遙望前途，轉悲爲喜。……」有關這項議論國民捐的文獻，《民國經世文編》(財政六，頁 66-76) 收錄了兩篇黎元洪的文章、一篇周自齊〈致各省論外債國民捐之利弊〉、一篇署名「共和建設討論會」的〈對國民捐之意見〉(其中的第 70-1 兩頁，內容與梁 1910, 21:62-3 的幾段文字完全一樣，但尙難以據而判斷是梁所作，但論點確與梁的 1910, 21:60-70 相符)、一篇龔子揚的〈論國民捐〉。這 5 篇文章都未注明出處與年份，從文字上看來都是在批判黎元洪的國民捐償債說，應該都是在 1912-3 間所作。

黎也知道「況捐事性質，譬若曇花」，難以用來解決沈痾，所以他倡議「外債國民捐并進」，想用這兩項來源來解決國家的財政困難(頁 66-7)。此議引起全國注意，贊成國民捐者與主張外債論者，雙方各自立論爭執不下。周自齊的觀點是：「借債危險，人所共知。……民生凋敝，……東西各省已捐不一捐，西北各省，又捐無可捐。……故勸以輕外債則可，恃捐以力拒借債即不可。……以借外債爲過

渡，以國民〔捐〕及內地公債爲後盾。」（頁 67）「共和建設討論會」的文章最長（頁 68-72），析論最條理，基本觀點和梁反對「籌還國債運動」的意見類近：「要之，……國民捐無論如何激勸督促，終不能多得，……故以之供目前小費，雖未始不可，……則僅此涓滴之國民捐，亦胡濟於事者。……固又不必爲此涓滴以擾民耳。」（頁 72）

龔子揚反對國民捐的原因，簡要有力：「國民捐徵收，使果出聽民隨願樂助之一途，必無望矣。而言者挾其卞躁之情，……勢必施其專制之淫威，藉政府之壓力，按民資產之高下而強派、而勒捐。此其事之不可以行，與行之而必召莫大之禍」（頁 74）。從下一節析述清末民初幾次公債的經驗來看，政府從民間取款的方式，確實沒有跳脫「強派、勒捐」的模式。

3 公債政策

梁對公債制度甚有興趣，主要是他見到日本受公債之益甚大，所以積極地介紹給國人。他在論外債問題時，屢屢提到要如何運用公債來償還外債（專集 25:31-5、22:41-6，92）；在論土地國有化問題時，也提到公債之功用（18:49-50）。他的基本觀點是：「而當今之世，無論何國，苟非有公債券以爲投資之目的物，則一國金融未能有活潑者」（22:92）。除了在不同的文章中零散地論及公債外，他有 4 篇專論公債的短文，首篇是較說理的文字〈公債政策之先決問題〉（1910，21:40-54），之後有兩篇論國內公債問題：〈論直隸、湖北、安徽之地方公債〉（1910，21:93-106）和〈讀農工商部籌借勸業富籤公債摺書後〉（1910，25 上：26-35）。以上 3 篇是在日本時寫的，屬於評論性的文字。第 4 篇是他在 1914 年任司法總長時寫的〈上總統書〉（財政問題），是屬於政策建議的性質（1914，31:14-7），只有短短 3 頁，在文體上和前面 3 篇的生動尖銳筆鋒完全不同。

3.1 幾次經驗

先看清末發行公債的幾次經驗，以作爲理解梁這幾篇評論的背景。清末最主要的兩次公債經驗是「息借商款」和「昭信股票」，已有 3 項研究做了很好的解說：一是胡憲立與郭熙生（1994），二是朱英（1993），三是千家駒（1984）的綜述（代

序)。梁在前 3 篇文章內，也提到農工部和郵傳部式的全國性公債，以及袁世凱式的地方性公債（21:41），這些內債的性質與問題，在析論梁的評議時會另外述及。此處先看息借商款與昭信股票這兩件事，因為它們的影響較廣泛，同時也很可以顯示出清末政府財政問題的性質。

「息借商款」（1894 年 9 月）雖然沒有現代公債的形式，但這是中國首次以政府的名義向國人舉債，除了資助國用外，更重要的目的是籌集甲午的軍費（「海防吃緊，需餉浩繁」）。戶部的 6 項辦法中並未擬出舉債總額，只說以 6 個月為 1 期分兩年半還付本息，月息 7 厘。借款的對象是各省的官紳商民，借款額在 1 萬萬兩以上者，「給以虛銜封典，以示鼓勵」。此次借銀的成績不佳，共得 1,102 萬兩（廣東 500 萬兩、江蘇 181 萬餘兩，等等）。所得不多卻引發不少弊端與不滿，基本的原因是行政部門把借款變成了官紳的變相捐輸，以及對民間的變相勒索。戶部也承認「吏胥之婪索，……捐借不分，……借捐並舉，悉索何堪，……不獨刻剝商民，亦恐瑣屑失體。」翌年五月宣佈：「未收者一律飭停，毋庸再行議借。」

3 年多後（1898 年元月）清廷發行第 2 次內債，原因是馬關條約的第四期賠款即將到期。清廷本想借外債來償付，沒想到列強「爭欲抵借」，反而造成莫大困擾，因而決定發行內債，名曰昭信股票。戶部訂了 17 款章程，規定發行的總額是 1 萬萬兩（1 億兩），年息 5 厘，以田賦和鹽稅為擔保，20 年還清；股票准許抵押售賣，但應報戶部昭信局立案。一時間，王公大臣、將軍督撫、大小文武、侯補候選官員「領票繳銀，以為商民倡」。既以內債為本質，又何以名之為股票？因為「中國集股之舉，慣於失信，人皆望而畏之，即鐵路、銀行、開礦諸大端，獲利亦無把握，收效未卜何時，故信從者少。……因國計自強派股，皇上昭示大信，一年見利，既速且準，自非尋常股票可比。」此次的成果不比「息借商款」好，以最富庶的江蘇省為例，僅得 120 萬餘兩（上次得 181 萬餘兩）。

御史徐道焜在奏折中分析 3 項主因：(1)銀號錢鋪倒閉。「中國市面流通之銀，至多不過數千萬兩，乃聞各省股票必索現銀，民所存銀票紛紛向銀號錢鋪兌取，該鋪號猝無以應，勢必至於倒閉，一家倒閉，闔市為之騷然。」(2)借端勒索，商民賄囑求免。「此次辦理股票，雖奉御旨嚴禁勒索，而督擾下其事于州縣，州縣授其權於吏役，力僅足賣一票，則以十勒之，力僅足買十票，則以百勒之，商民懼為所害，惟有賄囑以求免求減，以致買票之人，所費數倍於股票，即未買票之人，

所費亦等於買票。」(3)官紳吏役視發行股票為利藪，需索資川解費。「商民既已允借，於是州縣索解費委員索川資、藩司衙門索鋪堂等費，或妄稱銀色不足，另行傾瀉，每百金已耗去十之二、三。」昭信股票因流弊叢生，難以繼續發行，到戊戌變法時遂行停止，實際發行數額約 2 千萬兩（原訂 1 億兩）。^(註 8)此外，清廷於宣統 2 年（1910）又發行「愛國公債」，定額 3 千萬元，年息 6 厘，期限 9 年；發行不滿 1 千 2 百萬元，清朝就被推翻了（1911）。以上是清末幾次發行公債的大略，相關的官方文件，在千家駒（1984:1-31）內都可查閱到。

整體而言，清末尚無發行內債的經濟和社會基礎，也沒有可相支應的金融體系，發行者與受買者大都視之為另一種「報效」與「捐輸」，這和西洋公債的「權利、義務」精神完全不符。再加上政治風氣不佳，公債成為各級官吏勒索商民的機會，「各省辦理此事，名為勸借，實則勒索迫催，騷擾閭閻」，造成怨聲載道。

3.2 基本問題

有了上述的背景，現在來看梁對清政府發行內債問題的診判。「若夫國家之財政，其險狀既為天下所共見，……國家歲入一萬三千萬，曾不足以當歲出三分之二，而各省之不敷出者，無省不在一二百萬以上，其多者乃至四五百萬也。問中央政府何術以免破產？惟有簡書嚴厲，責各省以貢獻而已。……問各省何術以免破產，惟有仰首哀鳴求中央之撥補、鄰省之協助而已。……舉債而民莫應也，則設為種種新式以自欺欺人，於是有昭信股票式公債，其實則賣官也。有農工商部式之公債，其實則賭博也。……袁世凱式之公債，則遞增息率以誘民，遺其負擔於後，而供其一時之揮霍也。……吾得正告衮衮諸公曰：公籌而欲舉債以救死耶？則當知欲辦公債之前，有種種先決問題，苟此先決問題有一不舉者，則公等其毋望一文之公債也。」（21:40-1）

在這個前題下，他寫了〈公債政策之先決問題〉（21:40-54）。此文只有兩節，先是論「非國家財政上之信用見孚於民則公債不能發生」（21:41-4），這類的問題

8. 羅玉東（1932:225）另有一說：「總計至是年八月停止時所得不過一千餘萬兩，故結果仍賴外債償付」（甲午賠款第四期）。李允俊（2000:1231）對昭信股票於 1898, 1899, 1903, 1905 年間在各地所造成的風波，有許多細節記載可供查索。舉例來說，李允俊（2000:942）記載，到了 1905 年 6 月 16 日「清廷據署盛京將軍廷杰等奏，奉省昭信股票請獎限滿，仍未完結，懇再展期限，以昭大信。下部知之。」由於可見此事之餘波在多年後仍不易善了。

並無多大可爭辯的空間，梁的主要論點是：「……夫惟財政之基礎穩固，予天下以共見，人民知國家萬無破產之患，而貸母取子，其可恃莫過於國家，則不待勸而共趨矣。東西各國，所以每募債一次，而應者恆數倍乃至十數倍，凡以此也。而不然者，財政紊亂之狀已暴著於天下，此如式微之家，其子弟飲博無賴，而欲稱貸於人，雖有抵押品而自愛者決不肯與之交涉明矣。」(21:42) 第2節的主題是「非廣開公債利用之途則公債不能發生」(21:44-54)，這也是沒人會有異議的命題。梁列舉4綱23目來解說，只需看這4綱就可以知道他的論述方向。雖然從現代知識的觀點來看，這4綱大抵淺顯，但那時(1910)國人對公債所知有限，梁寫此文的目的是以介紹新知為主兼作評議。這4綱是：(1)公債最適於為保證金之代用品也，(2)公債最適用於為借貸之抵押品也，(3)公債最適為公積金之用也，(4)公債最適於安放游資之用也。

感覺上，這篇文章可能是從日文財政學著作譯寫過來的，語氣與論點皆是規範性的（應如何、應如何）。他也知道這種訴諸理念的文字，對火燒眉髮的決策者無效：「吾固知衮衮諸公，斷無一人有閑心閑日以讀吾此文也。吾又知其雖讀吾此文，而吾所主張之政策，斷非彼等所能辦到也。顧吾不能已於言者，欲灌輸常識於我國民而已。」(21:41) 梁所列舉的諸項先決問題，樣樣都是中國所沒有的，只需舉兩項簡例：一曰確立完善適宜之租稅系統，二曰確認國會監督財政之權。換句話說，中國尚無實行公債政策的行政體系，公債原是西方的體制，中國政府襲用外國的公債制度，但只流於表面技術性的引進，基礎性的監督系統皆未能顧及，這是無奈的事實。

梁寫此文的另一項目的，是藉此批評清政府公債政策的草率。「今我國既無國會，而租稅則更鹵莽滅裂，絕無所謂系統。公債之募作何用，人民毫無所知。所知者惟政府年年歲入不足，藉此以彌補已耳。其所告我以派息償本之款，皆挖肉補瘡已耳。以此而欲人民之樂於應募，能耶否耶？」(21:44)。再來看梁心目中的理想狀況：「夫以吾所計畫，使能整備行政機關，確立財政信用，而復以種種法門廣開公債利用之途；以中國之大，數萬萬圓之公債，殊不足以供市場之求，朝募集而夕滿額必矣。」(21:54) 歐美諸國的政府，大概也不敢有如此的把握吧！

3.3 現實狀況

1910 年梁在日本時寫了兩篇文章，評述國內實施公債的狀況，一是〈論直隸、湖北、安徽之地方公債〉(21:93-108)，二是〈讀農工商部籌備勸業富籤公債摺書後〉(25 上：26-35)。梁說在 1894 年中日戰爭之前因財政窘迫，戶部擬借商款 1 千萬兩〔應為 1 億兩〕，月息 7 釐，8 年還清；國人因不知公債為何物，反應不熱烈。政府既勸募不成，改用傳統方法，勒令鹽商報效 3 百萬兩，北京四大錢鋪報效 2 百萬兩，官吏廉俸各報效 3 成。但仍不足，翌年在各省強募，終於超過千萬兩，這件事就是前述的「息借商款」事件。之後有幾次勸募公債，但反應都不佳，政府只好採取勒令和移獎官階（售官爵）的方式，雖有成效但已與公債的性質大異 (21:93-4)。

1904 年袁世凱任直隸總督，1905 年因擴練三鎮新軍急需經費，而直隸財政困難，遂奏朝廷准以直隸每年籌款 120 萬兩為擔保，創募公債 480 萬兩。袁除了說明直隸在財政上的窘困，也說明若要向國外舉債，會受到高利剝削與難以逆料的鎊虧，且尚需提供各項擔保，窒礙諸多。他一方面說明西洋諸國常有發行公債以籌軍費之事，二方面也說明「息借商款」和「昭信股票」的失敗，主要是官吏的知識不足、準備不週、言而無信，才導致民間失望觀望。除了指陳過去做法的弊失外，袁的立場是公家要嚴守信義，使民間利便通行，才能示大信於天下，挽回民心恢張國力。(註 9)

袁主張發行公債的示信之道，是在預先籌備「的款」（相關的預備資金），以償付利息昭信；他擬定詳細的公債章程，朝廷很快就批准了。1905 年 3 月直隸公債正式發行，總發行額為庫平兩 480 萬兩，債票分 100 兩與 10 兩，期限 6 年。採遞增性計息：1906 年為 7%，每年遞增 1%，到 1911 年增為 12%。償付公債本息的來源是：直隸省歲入 30 萬兩、長蘆鹽場課徵每年 50 萬兩、直隸銅元局餘利 40 萬兩，合計每年 120 萬兩。也就是說，在六年之後的本息共要支付 720 萬兩，以換取 1906 年的 480 萬兩。沒想到袁親自邀集天津富豪捧場，但僅得十餘萬兩。袁

9. 《光緒政要》卷 30 (1904 年 8 月) 的「諭直督袁世凱奏請試辦直隸公債票事宜」，說明朝廷批准此事的背景與要求。此事於 1905 年元月 23 日正式奏准 (李允俊 2000:931)。

只好重施故技，強令大縣認購 2 萬 4 千兩，中縣 1 萬 8 千兩，小縣 1 萬 2 千兩。當時直隸各縣正在庚子拳亂災後，無力應命，最後仍募不及百萬兩。袁無奈，只好找日本橫濱正金銀行買下 3 百萬兩的公債（此部分因而轉變為外債），再令上海招商局與電報總局承擔尾數（21:95）。

以袁當時的政治威望，在直隸尚且如此狼狽，原因其實很明白：政府和民間早已涸竭，再刮有限。其餘諸省募集公債的狀況可想而知：湖廣總督在宣統元年（1909）奏准借公債 240 萬兩，用以償還已屆期的華洋商款 300 萬兩；安徽奏准借公債 120 萬兩，以償付因海陸軍費及各種政務歲出之虧額（21:96）。^{（註 10）}這 3 省的例子都在說明同一件事：借公債的目的是用來償舊債和補漏洞，而不是用在新建設和開發新資源上。梁說得對：「今者內而中央政府外而各省，何一非窮空極匱，羅雀掘鼠。」（21:105）雖美名曰公債，但實質上是另一種強制性的稅收。

在這種特異的環境下，梁認為出現了一些怪異的狀況。(1)「此種為定期定額償還公債，而無倨置年限，此一奇也。」（21:98）其實這些公債都有明確的年限規定：直隸公債的償還項下說「自光緒卅一年起，每年帶還本利，六年還訖。」（21:94）；湖北公債自宣統二年至七年間還訖（21:96-7）；安徽公債自宣統三年至八年間還訖（21:97-8）。(2)「內債而指定財源，以為擔保，此又一奇也。」（21:99）政府財政能力不足，以諸項財源為擔保昭信，雖與歐美狀況不同，但何足為怪？(3)「公債票可以為完納租稅之用，此又一大奇也。」（21:99）依據直隸公債規定：「凡本省之田賦、關稅、釐金、鹽課、捐款，皆得以滿期之債票繳納。」（21:95）這是激勵性的措施，梁認為公債票的性質與公司的股票相同〔此點可議〕，而與貨幣絕異，直隸公債竟可當鈔票用來繳稅，「要之為萬國所無也」。梁苛求矣！(4)「公債之息率每年遞增，此則奇中之最奇者也。」（21:100）梁舉英、意兩國創行公債利息遞減之法，讚歎此舉能直接減輕國庫之負擔，間接減輕國民之負擔。而袁的公債做法適反：「第一年七釐，以後每年遞增，最後三年增至一分二釐。」（21:94）英、意之公債是建設性與擴張性的用途，是用於營利之途，民間信任且勇於認購，在需求殷切之下，公債利息雖遞減而募集者不懼。反觀中國的公債，在利率上雖

10. 直隸、湖北、安徽諸省的公債，以及各省的地方性公債和外債，賈士毅（1917）編四頁 104-12 有詳細的統計數字與背景解說。另見許毅（1996:594-605）對直隸、湖北、安徽、湖南、京漢鐵路諸項公債轉為外債的解說。

6 年而倍其舊，但民間信心不足且資金涸竭，利率再高也乏人應募。

梁認為上述 4 項特點，可名之為「袁世凱式公債」，他認為這種袁式公債還有 4 項技術性的缺失。(1)額面太小：日本額面最少之公債為 25 圓，學者多議其非，今小債票每張 10 兩，則更小矣，蓋收息不便也。(2)派息太疏也：各國公債每年派息總在兩次以上，此僅一次。(3)償還之定期定額也：公債以永息者為最善，有期者次之，定期定額償還者無伸縮力，最下。(4)償額之不用抽籤法也：各國皆同，惟此無之 (21:100)。(註 11)

綜觀這 4 項缺點，可以說梁是以歐美諸強在最佳狀況時的條件，來對比中國各省募集公債時的各種窘況。歐美正值興盛期，殖民地擴張，工商業發達，金融市場健全流暢，梁何必以富壯者的作為，來對照貧弱窘迫者的慘狀？梁毫不保留地譏評袁的公債作為：「殊不知為彼畫策之人，殆不過一知半解之新學小子，於生計學、財政學之大原理曹無所識，以至演此笑柄。笑柄猶可言也，而遂展轉效尤，流毒無已。袁世凱所謂利國便民之政，轉為誤國病民之階者，彼自當之矣。……袁世凱之在直隸，其時全國練兵費咸集北洋，恣其揮霍。其募債似非出於窮，無復之之計，度不過為功名心所驅，欲舉前人所不能舉之業以自伐耳。」(21:104)日後梁有機會入袁世凱政府，民國 6 年也曾任財政總長，當家之後才知缸底無米，非不為也，實不能也。

此外，農工商部於 1910 年 10 月 5 日曾上摺奏請籌借「勸業富籤公債」1 千萬元。方法是製票 1 千萬張，每張售 1 元，略倣籤捐票辦法，以 3 百萬元為獎金，年給官息 2 釐，60 年為止，不還本。此款用來資辦實業，鼓舞公債，債息由大清銀行作保 (25 上：27)。此項公債的辦法確實怪異，尤其以年給官息 2 釐、長達 60 年而不還本最為奇特。梁寫了好幾點批評，大都在評論具體辦法的規定，尚稱公平：(1)既是公債而有 3 百萬獎金，實已把公債與彩券合一，以迎合國人賭博彩票之風習。(2)所欲興辦之實業目的未明，恐託名欺人榨款而已。此議後來由侍御黃瑞麒參劾，旨交部覆議，同年 12 月奉諭緩辦。梁的批評中肯，此事確實不當。

11. 《中國清代外債史資料》頁 706-11 有 3 項原始資料可參考：(1)直隸總督袁世凱摺：擬募公債 480 萬兩以應軍需（附上諭）；(2)直隸公債之真相；(3)核明（直隸）公債項下動支各款。

3.4 書生報國

1914年3月時正值袁世凱當國（大總統），梁任熊希齡內閣的幣制局總裁，「啓超自奉職以來，目睹財政艱窘情形，憂心如擣。徒以官守攸分，未敢越俎建議，……」（31:14），但他還是忍不住寫了三頁的〈上總統書〉（「論財政問題」，31:14-6），旨在建議新的公債策略。「啓超嘗詳考其導民利用之法，……苟能實行，則一萬萬元之內債決非難致，而目前財政之險象，亦可以昭蘇矣。」（31:15）前述清末兩次公債失敗的經驗，以及袁在直隸的公債成績，總計亦未超過1億元，梁有何高明之策要獻給袁總統？

他所提議的鍊金術其實很簡單，也很樂觀。他要求下列4項金額皆以公債為交付之手段，而此4項所需之公債數額，約1億3、4千萬，所以他認為要募集1億元公債「決非難致」。(1)「請令凡掌司出納之官吏，皆須繳保證金，而其保證金得以公債代之。」(2)「請令凡販鹽售賣者，納公債作保，許賒稅價若干用。」(3)「請速頒定國民銀行條例，令人民欲辦此種銀行者，得用公債作保，發行兌換券。」(4)「令中國銀行所發行兌換券，須以公債為準備。」（31:15-6）^{（註12）}前兩項的要點，是把公債當作保證金來運用。保證金原應以國幣繳納，而梁建議改用公債，等於是把公債當作鈔票使用，而這正是他批評袁辦直隸公債時的一大缺點：「公債票可以為完納租稅之用，此又一大奇也。」（21:99）依梁之見，把公債當作保證金抵押品，則日後政府不必償付這些公債本息（自己發行、自己收受），此項公債既可賣錢又可不必償付，一舉兩得。

主要的問題在於後兩項：以中國財政之困窘，所發行的公債已少有人敢買，如何據以為銀行發行國幣之準備金？再說，中國幣制混亂，銀幣價值尚且起伏不定，現在要發行紙幣形式的銀行兌換券，民間何以有信心？就算勉強有，但一見到發行的準備，竟是財政窘困政府所發行的公債，信心恐又失去大半矣。梁「竊謂今日救國大計，無逾於此，……若蒙嘉許，當更而陳詳細辦法也。」（31:17）袁以過去在直隸勸募公債的慘痛經驗，豈會輕信這種樂觀的建議？袁應該還記得梁

12. 梁在1910年曾建議用公債來整頓鹽課和改善八旗生計。

曾嚴辭批評直隸公債之四大奇事，但恐礙於身份不便反譏爾。(註 13)

梁寫此項建議時是 1914 年，李達嘉（1997）的研究（第 4 節「財政措施與商人的反應」，頁 117-25）很能解說此時的狀況。袁在民國成立後財政困窘的主因有 2，一是清廷所欠的外債仍需由民國政府償還，二是民國之後各省自顧不暇，不但不將解款繳交中央，反而要求接濟。袁在內外交迫的情況下，對外繼續舉債（善後借款），對內則整頓舊稅（鹽稅、田賦、關稅、釐金）、另加新稅（印花稅、煙酒稅、所得稅、特種營業稅等等），這些苛捐雜稅使得商民的負擔更為沈重，抗稅抗捐的風潮層出不窮。

在公債方面，袁於 1913 年 2 月頒布「民國元年六釐公債條例」（詳細的 16 條文見千家駒 1984:37-8），預定發行 2 億元，但不久後因為得了善後大借款而未發行（詳細內容見宓汝成（1996））。1914 年第一次世界大戰爆發，各國無力貸款給中國，所以梁在此時獻上發行公債的新政策。梁的建議雖未落實執行，但綜觀 1914-6 年間，袁政府一共發行過 3 次公債：第一次（1914 年 8 月）定額 1,600 萬元，因在 3 個月內收款超過定額，於是增加債額 800 萬元，前後實收 2,500 餘萬元。第二次（1915 年 4 月）的公債定額 2,400 萬元，同年 9 月時已收 2,600 餘萬元。第三次（1916 年 3 月）發行公債定額 2,000 萬元，後因護國戰爭爆發，到 6 月底只收到 30 餘萬元。這 3 次發行的公債中，有兩次超過目標，成果斐然。中央設公債局以梁士詒總其事，各省將軍、巡按使、財政廳、中國和交通兩銀行(註 14)的各地分行皆負協助勸募之責。此外，各省富商也是主要的勸募對象，各行各業的領袖，皆以顧問或咨議的頭銜協力勸辦。(註 15)另一種方式，是中央依各省的貧富狀況，訂定數額攤派給各省，各省財政廳依類似原則往各縣市攤派。

13. 梁與袁的政治關係有過相當複雜的長期變化過程。從維新運動時期，到辛亥革命前，到民國初年、護國戰爭期間，梁對袁有過批判、依附、合作、衝突、反袁的多重關係，詳見李喜所、元青（1993）第 12-14 章、林家有（1994）、潘日波（1996）的分析。在梁的《年譜長編》裡，也有許多詳盡的記錄。

14. 王業鍵（1981:77, 80）說：「中國自辦銀行的最大利潤來源，當推購買公債及經常給予政府墊款和透支。中國銀行的發展，更和中央財政息息相關。……〔1918 年〕政府發行短期公債 4,800 萬元，中國、交通二行各得其半，……這樣年復一年，銀行業乃在政府龐大的財政赤字羽翼之下成長起來。……據估計國民政府發行的公債，有 50% 左右握在上海 27 家銀行手中。……抗戰前十年間，政府內債數額如此龐大，利息如此優厚，公債因此成為刺激銀行業發達的最強的興奮劑。」

15. 民國元年到 11 年之間所發行的 14 種公債，賈士毅（1968:59-61）有一表詳列其名稱、原募債額、現負債額、利率、折扣、擔保品、起債日期、還本終期、備註事項，相當簡明。此外，楊蔭溥（1985:21-5）的兩項表格，也簡要地列舉 1912-26 年間的公債發行額。

袁政府的公債兼採自由認募、強行派銷、省縣分攤的手法，這和他在直隸總督任內的手法類似。只是當了總統之後，募集的範圍更擴大，縱深更可觀，可以說是用政治壓力來解決部分財政問題。此外，政府的銀行體系（如中國和交通銀行），更是袁政府推展公債的支應金融體系；相對於清末直隸時的狀況，袁多了一項現代金融的管道。相對地，梁的四項建議基本上還是屬於經濟手法，只是輔以行政上的配套性約束，屬於半強制性的公債發行法。（註 16）

4 回顧省思

沈重的外債壓力，是清末經濟的一大問題。梁身在日本，以感性的訴求和理性的計算，析述此事的來龍去脈，並提出償還的計劃書。他的論述清晰條理，佐以日本的成功實例，來鼓舞國人解決此事的信心。然而清末外債的清償，不只是單純的債務問題。一方面是中國的償債能力有限，人民的賦稅負擔已經過重，而課稅的新名目仍一再添增；更複雜的，是列強之間爲了貸款給中國清償外債，而引發了外交上的緊張與衝突。民間雖有籌還國債之心，政府也有以國民捐來償國債之議，但最後都不了了之。

梁最倡議的方式，是由政府發行內債，用以籌措幣制改革的資金，並作爲償還外債的基金。然而清末的幾次公債發行經驗，最後都淪爲民間的報效與捐輸，所以袁世凱主政時所發行的公債效果都不理想，還被梁嚴辭批評。整體而言，在 1901-11 年間（所謂的「新政」期間），直隸、湖北、安徽、湖南、郵傳部先後發行 5 次公債，總額達 1,690 萬兩。由於政府債信不佳，民間觀望不前，結果是這批公債有 78% 左右（約 1,324 萬兩），被外國的銀行和洋行收購，原先的內債竟轉變爲外債：日本佔了約 45%、英國約有 50%，德國約 5%；也就是說，列強透過各省的公債發行，把經濟與政治控制力滲透到深層的命脈裡。

16. 梁在 1914 年 2-12 月間任幣制局總裁，他的公債政策建議在其任內並未能落實。翌年（1915）所創立的領券制度，現在雖然未能見到梁對此事的意見與評論，但或許和他在幣制局任內所訂的決策相關：「中國銀行爲了鼓勵那些資力不厚的銀行放棄發行，同時推廣它所發行的鈔票，乃於 1915 年創立領券制度。在領券制度下，中國各銀行可具備現金七成和公債三成（後改爲六成及四成）繳交中國銀行，而向後者領取十成的鈔票。所繳現金部分並可獲得利息。這個制度逐漸推廣，一九二四年，並擴及錢莊。」（王業鍵 1981:84）

到了辛亥革命時（1911），各地都有治安或軍事上的危機，中央與各省更積極地擴充軍備、整軍增兵，也因而舉過廿多次外債，但多數未能成功。主要原因是列強對清廷的經濟能力與治理狀況已失去信心，常以保持中立為藉口拒絕貸款。這些未成功的外債交涉過程，並不在梁的議論範圍，所以本章不擬觸及，請參閱許毅（1996:643-52）的概觀性解說。民國3年梁任幣制局總裁時，正式提議發行公債，後因1914年歐戰爆發而未能落實執行，但同時期袁總統所發行的公債，最後還是以強行攤派、省縣分攤的手法進行，和清末的做法並無多大差異。

梁並非專業的財經人士，他在海外縱筆為文析述中國外債的窘境，譏評清廷的內外債政策與措施。本章從他當時所寫的諸多議論，綜述出他的基本立場、觀點、見解，可以感受到他從日文的財政與公債著作內，吸收到不少基本的內外債學理，解說給中國讀者理解；同時也能介紹歐美諸國如何運用內外債的優點，來解決國家經濟的困境，或甚至因而提升國民經濟的水平；他也說明了內外債如何使落後國家（如埃及）陷入悲慘的狀態。我們可以說，在內外債的學理與各國經驗上，對當時在這方面所知有限的中國知識界與部分官員，梁提供了相當有用的訊息。但這些訊息的層次是「現買現賣」型的，談不上真知灼見的程度，也無所謂的「學理代表性」。基本上梁是針對中國的現實問題，去找相關的書刊，飾以筆鋒與譏評。在這種狀況下，他對內外債的見解是屬於報章雜誌型的議論，當時能做這類層次評議的人必定不少，只要翻查同時期的報紙，就可看到許多類似的見解與評論。我們可以說，梁對內外債的見解，並無特殊深入之處，也無遠超儕輩之議論，只是他有一支比別人更能攪動社會的利筆，因而更引人注目。

從現在的眼光來看，以清末民初政府財政窘迫的狀況，再加上政局的動蕩，清政府和袁世凱式的公債，依歐美的標準來看當然可笑。梁身在日本，持歐美諸國富貴人家的眼光，譏評處於屋漏牆傾狀態下清末政府的狼狽與低劣手法，說得頭頭是道；但一朝入閣主政，捆手綁腳，難以施展，所獻之策亦未見高明。清末民初的公債問題，是整體性的政治、社會、經濟問題，而非個人能力高低的問題。再從政策的影響性來看，梁對內外債的議論雖然慷慨激昂、頭頭是道，但對當時政府的財經政策有無實質的影響？他的意見有無落實的可能？從前面幾節的內容看來，答案都是負面的。

參考書目

- 《中國清代外債史資料，1853-1911》，1991，北京：中國金融出版社。
- 丁文江編，1958，《梁任公先生年譜長編初稿》，台北：世界書局（上下冊）。
- 千家駒，1984，《舊中國公債史資料，1894-1949》，北京：中華書局。
- 王業鍵，1981，《中國近代貨幣與銀行的演進，1644-1937》，台北：中研院經濟所。
- 王樹槐，1968，〈中國近代的外債〉，《思與言》，5(6):33-8。
- 朱 英，1993，〈晚清的「昭信股票」〉，《近代史研究》，78:195-204。
- 吳景平，1997，〈關於近代中國外債史研究對象的若干思考〉，《歷史研究》，4:53-73。
- 李允俊主編，2000，《晚清經濟史事編年》，上海：上海古籍出版社。
- 李喜所、元青，1993，《梁啟超傳》，北京：人民出版社。
- 李達嘉，1997，〈袁世凱政府與商人，1914-1916〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，27:93-135。
- 沈桐生輯，1908，《光緒政要》，台北：文海出版社影印。
- 周育民，2000，《晚清財政與社會變遷》，上海：人民出版社。
- 林家有，1994，〈論梁啟超由擁袁到反袁思想的演變〉，《文史哲》，223:16-24。
- 宓汝成，1996，〈國際銀團和善後借款〉，《中國經濟史研究》，44:45-60。
- 俞建國，1988，〈清末財政性外債及其對中國自主權的影響〉，《中國社會科學院經濟研究集刊》，10:43-93。
- 胡憲立、郭熙生，1994，〈中國早期公債：晚清「息借商款」與「昭信股票」〉，《鄭州大學學報》（哲學社會科學版），6:80-3。
- 徐義生編，1962，《中國近代外債史統計資料，1853-1927》，北京：中華書局。
- 張 侃，2000，〈論北洋時期地方政府外債〉，《中國社會經濟史研究》，72:69-79。
- ，2002，〈20 世紀中國近代外債史研究〉，《中國經濟史研究》，2:92-100。
- 許毅編，1988，《清代外債史資料》，北京：中國金融出版社。
- 許毅等著，1996，《清代外債史論》，北京：中國財政經濟出版社。
- 堯秋根，2002，〈清末公債的經濟分析〉，《中國經濟史研究》，68:145-51。
- 彭雨新，1947，〈清末中央與各省財政關係〉，《社會科學雜誌》，9(1):83-110。
- 森時彥，2001，〈梁啟超的經濟思想〉，《梁啟超·明治日本·西方》，北京：社會科學文獻出版社，頁218-43。
- 湯象龍，1935，〈民國以前關稅擔保之外債〉，《中國近代經濟史研究集刊》，3(1):651-98。
- 隆武華，1997，〈北洋政府外債的界新還舊及其經驗教訓〉，《中國社會經濟史研究》，62:50-63。
- 楊蔭溥，1985，《民國財政史》，北京：中國財政經濟出版社。
- 賈士毅，1917，《民國財政史》，上海書店影印（1990），上下冊。
- ，1968，《民國財政經濟問題今昔觀》，台北：正中書局。
- 劉秉麟，1962，《近代中國外債史稿》，北京：三聯書店。
- 潘日波，1996，〈論梁啟超與袁世凱〉，《贛南師範學院學報》，1:25-30。
- 羅玉東，1932，〈光緒朝補救財政之方策〉，《中國近代經濟史研究集刊》，1(2):189-270。
- ，1936，《中國釐金史》，上海：商務（香港：大東圖書影印，1977）。

Foreign and Domestic Debts in Late Imperial China: Liang Qichao's Views Revisited

Cheng-chung Lai

Department of Economics
National Tsing Hua University

ABSTRACT

Liang Qichao's intellectual and political writings have been widely studied, but his ideas on foreign and domestic debts are still insufficiently understood. Between 1904 and 1914, he published 12 articles on these problems; some are comments on the Imperial government's policies, some offered new proposals. This study reevaluates Liang's many ideas on national debt and explains why his proposals were not feasible in the context of the deteriorating economic structure and confusing financial environment of that period.

Key words: Chinese foreign and domestic debts, Late Imperial China, Liang Qichao