

唐继尧时期云南省政府内债考*

毕学进 马金华

内容提要:唐继尧主滇时期,云南省先后发行随粮公债、护国公债、靖国公债等 1700 万元内债,但民众无力认购,募款寥寥。省政府遂通过省属富滇银行增发纸币提借近 9000 万元,并筹借随征整理金融借款,从而形成十倍于岁入的巨额债务。在公开发行的内债上,呈现出发行额大实募额小、特定发借对象且募借主体单一等特征。在非公开发行的内债上,以直属的富滇银行为工具,超发纸币并直接提借,呈现出“按需印钞,因需提借”特征,导致恶性通货膨胀,金融紊乱,民生困苦。这一时期,云南省内债规模愈趋增大,结构愈发繁杂,也从侧面反映了云南省财政从困难、恶化到濒临崩溃的嬗递过程。

关键词:云南 内债 富滇银行

唐继尧主滇时期,云南成为中国举足轻重的地方实力派。唐氏领导护国战争,讨袁反帝;参与护法运动,发动靖国之战;两次出川入黔,左右西南政局;组织川、滇、黔、粤、桂、湘、鄂七省成立“建国联军”,同时与北京政府和广州政府捭阖纵横,使边陲之省逐步进入中国政治中心。^①

边瘠之区的云南,何以筹募巨额军费发起护国、靖国、“建国”诸役?自清季以来,云南财政即需依赖中央及他省协款,方可勉强维持。辛亥以后,“协饷断绝,收不敷支,已成惯例。”^②财政捉襟见肘更胜于前,却能筹募巨额军需出川入黔,纵横西南,甚至介入中原。这就要探究既往学界没有充分关注的云南省内债发借问题。^③

[作者简介] 毕学进,中央财经大学中国财政史研究所博士研究生,北京,102216,邮箱:bixuejing@email.cufe.edu.cn。马金华,中央财经大学中国财政史研究所教授,北京,102216,邮箱:mjh0629@163.com。

* 本文为 2020 年国家社科基金重点项目“近代中国政府间事权与财权划分研究”(批准号:20AJY018)、2020 年中央财经大学标志性成果项目“从家国同构到国家共治:中国财税历史透视”的阶段性研究成果。同时受 2022 年中央财经大学教师“思政+”专项基金(项目号:SZJ2201)和中财一中证鹏元地方财政投融资研究所的资助。感谢云南民族大学郭飞平教授、颜克成副教授、蒋正虎博士、厦门大学博士后张超等对本文提出的宝贵意见,文责自负。

① 参见谢本书:《唐继尧评传》,河南教育出版社 1985 年版;潘先林:《唐继尧与中国近代化》,《学术探索》2009 年第 2 期。

② 《云南省政府关于发行整理金融公债一事的布告》(1928 年 12 月),云南省档案馆藏,云南建设厅档案,档号 1077-001-01940-059。本文以下所引档案,除另行注出外,均为云南省档案馆藏。

③ 从学界研究来看,因中央与地方内债发行已成常态,这一时期内债研究已新论迭出。内债规模统计方面,代表性论著有潘国旗:《晚清、北洋时期的国内公债论略》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2008 年第 5 期;潘国旗:《北洋政府时期国内公债总额及其作用评析》,《近代史研究》2007 年第 1 期;刘晓泉:《北洋政府内国公债发行研究》,博士学位论文,湖南师范大学,2008 年等。内债管理方面,代表性论著有刘杰:《民国时期政府内债管理制度的变迁(1914—1927 年)》,《学习与实践》2017 年第 6 期;何旭艳:《1921 年北洋政府整理公债述评》,《湖南大学学报(社会科学版)》2005 年第 2 期;刘晓泉:《国民政府地方公债管理政策述评》,《江西财经大学学报》2014 年第 1 期等。内债与其他团体关系方面,代表性论著有吴景平:《上海钱业公会与南京国民政府成立前后的若干内债——对已刊未刊档案史料的比照阅读》,《近代史研究》2004 年第 6 期;郑成林、刘杰:《上海银行公会与 1920 年代北京政府内债整理》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014 年第 3 期;蒋立场:《上海银行业与南京国民政府成立前后的若干内债》,《江海学刊》2011 年第 2 期;Debin Ma,“Financial Revolution in Republican China during 1900-1937: A Survey and a New Interpretation,” *Australian Economic History Review*, Vol. 59, No. 3, 2019, pp. 242-262 等。然既往研究多关注中央层面与江浙沪等发达省份的内债发借。地方公债研究方面,有马金华等:《近代浙江地方政府债务及启示》,《地方财政研究》2015 年第 2 期;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;潘国旗:《近代中国地方公债研究——以皖川闽粤为中心的考察》,经济科学出版社 2014 年版等。对边疆贫瘠省份,尤其是云南省的内债问题,鲜有探及。考虑到唐继尧发借公债以资军需,使滇系成为西南以及中国举足轻重的地方实力派,因此无论是从经济史视角,还是边疆史视角,亦或是政治史视角,对这一时期时期云南省内债的探究,都不应被忽视。

本文通过对近代云南档案、报刊及其他已刊未刊资料的爬梳,梳理唐继尧时期云南省政府内债发借的基本图景,分析其内债发借的演化过程,并剖析其内债发借的基本特征,以期从一个新的视角,讨论唐继尧时期云南省多维的财政面相,并丰富近代地方公债史研究。

一、内债发借基本图景

(一)公开发行之公债

唐继尧时期云南省政府公开发行公债的具体统计仅见于《云南省志·财政志》。据其载述,这一时期云南省公开发行的内债有1912年爱国公债10万元、1916年护国公债1000万元、1917年靖国公债24万元、1926年定期省库券120万元、1926年整理金融锡税公债250万元、1926年整理金融随粮公债140万元。^①

但据笔者考证,《云南省志·财政志》中的相关载述可能有讹误。(1)爱国公债能否归为云南省政府内债?据档案记载,爱国公债,“系前清季年发行,民国成立,承认有效……上年(笔者注:1916年)十一月即第一次偿本之期,所有抽签手续经本部筹备就绪,于二月三日……举行抽签偿本……此项爱国公债,滇省承购无多。”^②表明爱国公债乃中央公债而非地方公债,其还本付息主体为中央政府,而非云南省,不应归入云南省政府内债统计口径内。(2)关于随粮公债的遗漏。据档案记载,“休纳县知事王延直详报,征获癸丑年分随粮公债并批解开支各数目造具清册请查核。”^③表明1913年云南省已有随粮公债批解。另据《思茅地区金融志》载,1913年镇沅县、景东县在县境内募集过随粮公债,^④因此,这一时期云南省政府发行的随粮公债,不应忽略。(3)关于靖国公债发行时间。据《云南省志·财政志》描述,靖国公债发行于1917年,但据档案记载,“本省募集靖国公债……系自民国七年(1918)十月起至八年二月底止”,^⑤表明靖国公债发行日期似为1918年而非1917年。(4)靖国公债发行额应为实募额而非发行额。《云南省志·财政志》载靖国公债发行24万元,但据档案资料所载,“本省募集靖国公债……其募集总额系二百万元……延至九年底止,仅募获债款二十余万元。”^⑥因此,靖国公债发行额应为200万元,24万元应为实募额。

由上可见,在公开发行的政府债务上,云南省政府发行的内债为1913年的随粮公债(数额不详)、1916年发行的护国公债1000万元、1918年发行的靖国公债200万元、1926年发行的定期省库券120万元、1926年发行的整理金融锡税公债250万元、1926年发行的整理金融随粮公债140万元。详见表1。

表1 唐继尧时期云南省政府内债发行情况表

年份	公债名称	发行额(万元)	利息	年限	担保品
1913	随粮公债	—	—	—	—
1916	护国公债	1000	周年6厘	25年	全省厘金牲畜烟酒税等

① 云南省志编纂委员会编纂:《云南省志》第12卷《财政志》,云南人民出版社1994年版,第189—190页。以下简称《云南省志·财政志》。

② 《财政部关于飭各督军派员出席爱国公债还本抽签仪式的发电》(1917年1月29日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01811-015。

③ 《云南省财政厅关于查核休纳县民国三年十二月至民国四年六月份征收随粮公债清册情形给云南巡按使的详》(1915年10月3日),云南省建设厅档案,档号1077-001-01176-025。

④ 思茅地区金融志编辑委员会编辑:《思茅地区金融志》,云南民族出版社1998年版,第130页。

⑤ 《云南省长公署关于查办结束募集靖国公债事给财政厅的训令》(1921年5月3日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01779-001。

⑥ 《云南省长公署关于查办结束募集靖国公债事给财政厅的训令》(1921年5月3日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01779-001。

续表 1

年份	公债名称	发行额(万元)	利息	年限	担保品
1918	靖国公债	200	周年 8 厘	8 年	全省烟酒公卖费
1926	定期省库券	120	—	1 年	全省厘金牲畜烟酒税等
1926	整理金融锡税公债	250	周年 6 厘	—	全省厘金牲畜烟酒税等
1926	整理金融随粮公债	140	周年 6 厘	12 年	田赋

资料来源:《云南省公署关于印发云南定期省库券条例给昆明等十一属联合中学的训令》(1926年3月13日),云南省教育厅档案,档号1012-007-00310-022;《云南省省长唐继尧关于准云南财政司呈修改靖国公债条例提会议决议的密令》(1924年9月1日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01818-021;《云南省财政司关于委任富滇银行承募靖国公债各情给云南省长的呈》(1923年3月10日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01818-020;《云南省财政厅关于云南护国公债》(1917年7月1日),太平洋富滇云信保险公司联合全宗档案,档号1134-001-00296-0004;《云南省长公署关于发云南靖国公债条例一案给官本建筑工程局的训令》(1918年9月14日),云南省建设厅档案,档号1077-001-01309-016;《云南省志·财政志》,第189页。

如表 1 所示:(1)唐继尧时期云南省政府发行公债多达 6 笔,累计数额至少 1700 万元,而其年均岁入只有 700 万元左右,可见发行额之巨;(2)公债利息与中央政府及他省基本内债相当,年息均在六到八厘;(3)在还本付息担保上,云南省公债以全省厘金牲畜烟酒税、田赋、烟酒公卖费等作为担保,政府财政收入是主要担保品,与他省大体无异;(4)发行年限 1—25 年,涵盖范围较广。同时期中央及他省发行公债多数在 10 年以内,云南省 25 年期的护国公债年限略长。^①

随粮公债是唐继尧时期云南省政府发行的第一笔内债。此项公债发行的前因后果并不明晰。现有档案史料记载,“征获癸丑年分随粮公债”,^②说明该项公债在 1913 年即已发行。据《宜良县志》载,该公债是以“每石军民粮加征随军公债银两 1—2 两”进行征收,^③又据《禄劝彝族苗族自治县志》记载,“每纳军粮 1 石加征随粮公债银 2 两,每纳民粮 1 石加征随粮公债银 1 两。”^④据此推断,随粮公债为强制征募。因地方灾患频繁,该项公债后改为报解省政府四成,地方截留六成以办实业或赈济灾民。^⑤但因多属州县奏报地方民力不支,省政府于 1915 年 4 月,决定“所有未征之六成公债一律停止,以示体恤”。^⑥

护国公债发行于 1916 年,该项公债专为护国战争之用。袁世凯于 1915 年称帝复辟,云南首举义旗,“坐镇滇疆……誓师中原”,^⑦然“义师既起,需饷浩繁,滇黔瘠区,库储无几”。^⑧除号召华侨捐款外,云南省决议发行护国公债 1000 万元以资军需,利率为“周年六厘”,息期以“每年六月付给一次”,偿还期为“自发行之日起后置十年以至民国十六年七月一日起息,至民国二十一年六月止。此五年以内只付利息,又自民国二十一年七月一日起,每年偿还本金十分之一,至民国三十一年六月止,全数偿清”。^⑨可见发行年限较长。为了推进公债的发行,护国公债“本息由云南政府完全担保,并指

① 徐渊:《谈云南护国公债收款证及云南护国公债票》,《中国钱币》2015 年第 2 期。

② 《云南省财政厅关于查核休宁县民国三年十二月至民国四年六月份征收随粮公债清册情形给云南巡按使的详》(1915 年 10 月 3 日),云南省建设厅档案,档号 1077-001-01176-025。

③ 许实等:《宜良县志》卷 4,1921 年印行,第 11—12 页。

④ 禄劝彝族苗族自治县志编纂委员会:《禄劝彝族苗族自治县志》,云南人民出版社 1995 年版,第 450 页。

⑤ 《云南巡按使署关于以六成随粮公债拨充实业经费给各道的饬》(1915 年 1 月),云南巡按使署档案,档号 1077-001-01303-002。

⑥ 《云南巡按使署关于查明昆阳县六成随粮公债是否豁免给云南财政厅的饬》(1915 年),云南省政府秘书处档案,档号 1077-001-01303-003。

⑦ 《中华民国云南都督唐拥护共和誓师讨袁文》,《义声日报汇刊》1916 年第 1 期。

⑧ 蔡锷:《致海外侨胞电二》(1915 年 12 月),曾业英编:《蔡松坡集》,上海人民出版社 1984 年版,第 869 页。

⑨ 《云南省财政厅关于云南护国公债》(1917 年 7 月 1 日),太平洋富滇云信保险公司联合全宗档案,档号 1134-001-00296-0004。

定云南全省厘金牲畜烟酒税等为担保品。”^①同时,该项公债“可抵交公务上之保证金,其到期息票,得以之完纳田赋、厘税及其他现款交售之用”。^②以资劝募。

靖国公债因靖国战争之兴而发。1917年4月,川军刘存厚发动“刘罗之战”,驱逐滇系四川督军将领罗佩金,川滇地方实力派矛盾日深。1917年7月,“张勋实行复辟,后为谕刘存厚为四川巡抚。”^③唐继尧深感不满,以护法为由,发动对川军刘存厚的战争。“将滇中健儿,编为靖国各军,尅日亲率西征大军北伐”,^④靖国之战由此兴起。然而,“靖国军兴,库帑支拙”,^⑤乃于1918年募集靖国公债。根据《云南靖国公债条例》,“本公债专备云南靖国军军饷之用,名曰云南靖国公债。”与护国公债一样,靖国公债是军需公债,且专款专用。“本公债募集总额暂定为二百万元……利率定为周年八厘”,且“自发行之日起,三年以内只付利息,第四年起,每年摊还发行总额五分之一”,“用抽签法偿还”。^⑥但因地方贫瘠,该项公债较难募足,到1921年,只募集到10%左右。1921年,省政府正式给财政厅发布训令,“前此靖国事业,几经变相,实无再行募集之必要,而富行换票付息办理已经数月,尤应早为结束”,^⑦靖国公债随即停募。

定期省库券发行于1926年,发行数额为120万元,是为解决军队欠饷与军政人员薪俸问题的专款公债。与其他公债不同的是,“此项库券自发行之日起满一年后兑换,至搭发行欠饷为数较巨,均定为十五年一月发行,分三期兑款,第一期十六年一月兑款,第二期十六年五月兑款,第三期十六年九月兑款。”兑换期仅为一年余。此项公债发行,有特定的发行对象,规定凡是每月薪酬在5元以下者,可不认购,在5元—10元者,一律认购5元,在10元—100元内未见认购要求之数,100元以上者,按照薪酬的20%认购,^⑧具有强制性特征。虽然该项公债一年多即可兑现,但是云南省当时的财政已积欠巨款,也未见史料表明该项公债如期兑付偿还。

整理金融锡税公债于1926年发行。唐继尧后期云南省财政已濒临破产,时人认识到,“财政十分支拙,系直接间接受金融之影响”,^⑨政府乃提出整理金融计划。有代表提出,“不敷之数,则以省公债办理……此项公债即指定盐商锡商及殷实绅粮任购足。”^⑩最后定调的解决方案是加税、募集公债、随粮借款等,整理金融锡税公债即为其中之策。锡税公债募集,原本“以个旧产锡每年以五千张计,每张应募公债三百元”,但考虑到“去岁甫经增加锡税,锡商负担未免过重,为体恤商艰计”,最后决议“每张应酌减为应募公债二百五十元,以两年为期,每年可募获公债一百二十五万元”。^⑪这说明该项公债是按锡随募。利息为年息6厘,第二年开始付息,第六年还本,以烟、酒税等5项收入为担

① 《云南省财政厅关于云南护国公债》(1917年7月1日),太平洋富滇云信保险公司联合全宗档案,档号1134-001-00296-0004。

② 《云南省财政厅关于云南护国公债》(1917年7月1日),太平洋富滇云信保险公司联合全宗档案,档号1134-001-00296-0004。

③ 《西报记四川军事》,《民国日报》1917年7月27日,第5版。

④ 《唐继尧对于靖国军之誓死词》,《时报》1917年8月22日,第6版。

⑤ 《云南省财政厅关于速劝募靖国公债给思普沿边第六区行政分局的指令》(1920年12月1日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01782-012。

⑥ 《云南省财政厅关于速劝募靖国公债给思普沿边第六区行政分局的指令》(1920年12月1日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01782-012。

⑦ 《云南省长公署关于查办结束募集靖国公债事给财政厅的训令》(1921年5月3日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01779-001。

⑧ 《云南省公署关于印发云南定期省库券条例给昆明等十一属联合中学的训令》(1926年3月13日),云南省教育厅档案,档号1012-007-00310-022。

⑨ 童振藻:《维持滇省金融管见》,《金融研究号》第1期。此刊仅于1916年12月发行了这一期。

⑩ 《云南省议会第四届第二次临时会第二次大会议事日表(核议整理金融各案)》(1925年7月20日),云南省建设厅档案,档号1077-001-00691-042。

⑪ 《云南整理纸币会议之结果》,《申报》1926年7月18日,第9版。

保。以两年计算,可募款 250 万元。但据《云南省志·财政志》记载,至 1928 年 10 月,此项公债只募获 4.1 万元,最后被保安分会挪用,当年 12 月底停募。^①

整理金融随粮公债,亦为整理金融需要而制定。1926 年,省政府除对锡商强制发行锡税公债外,还对民众发行了整理金融随粮公债。该项公债于 1926 年正式发行,募集期限定为 1 年,“监征各款除随粮公债,自丙寅年开征实行,仅随募一年,年息六厘。”^②该项公债指定富滇银行与各州县长官为特定的劝募方,拟募总额 140 万元。与其他公债不同的是,该项公债的担保品不是烟酒税等,而是全省田赋。据张肖梅的统计,1922—1925 年,云南省田赋税收占比一直保持在 20% 左右,^③以政府最主要的稳定收入来源之一田赋作为担保,其可能的原因是提升债信。同时规定,“纳粮随交公债款者,于填发田赋粮串票时,在串票上加盖戳记为临时收据。”^④这表明该项公债可能并未印制债票。该项公债募集期限为一年,于 1927 年停止募集,具体募集数额暂无据可考。

(二) 向富滇银行筹借之巨款

因灾患频繁,民力不支,地方收成锐减,纷纷请免未解之债,省政府发行的多支公债,募款寥寥,政府遂另辟捷径,向省属富滇银行直接借款。

如表 2 所示,1915 年以前,富滇银行发行纸币 100% 为银行自用,尚不存在政府借用情况。1916 年护国战争突发,因军需不足,省政府向富滇银行暂借 80 万元以为弥缝,占该行当年发行额的 20%。为使富滇银行借款成为可持续的财政来源,1917 年省政府训令富滇银行修改了章程,规定“得依云南政府之命令,筹付款项,以供财政上之需用……总期财政金融互相维持,俾达省立银行之目的”。^⑤这表明,富滇银行已经在组织章程上认可了借款于政府的合法性,于是,“政府当局视银行为军需库,财政机关以银行为外府。”^⑥财政与金融已经混为一谈。到 1922 年,政府借用额已上升到实发纸币额的 1/3。1923—1926 年,累计提借额已达 7190 万元。到 1926 年,富滇银行发行纸币 3860 万元,政府借额达到 2940 万元,76% 的发行纸币都被政府借用,可见省政府已将富滇银行视为弥补财政亏空的工具,时人评价,“当时富滇银行已无所谓发行准备,唯视政府之需要如何,即大量发行。”^⑦

表 2 唐继尧时期云南省富滇银行发行纸币额与政府借用额情况 单位:万元

年份	发行总额	银行实用数		政府借用数		
	数额	数额	占比(%)	数额	占比(%)	累计借用额
1913	60	60	100.00	0	0	0
1914	310	310	100.00	0	0	0
1915	410	410	100.00	0	0	0
1916	400	320	80.00	80	20.00	80
1917	500	390	78.00	110	22.00	190
1918	540	410	75.93	130	24.07	320

① 《云南省志·财政志》,第 190 页。

② 《云南省公署关于发云南随征整理金融借款暂行条例的训令》(1926 年 8 月 18 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01775-016。

③ 张肖梅:《云南经济》,中国国民经济研究所 1942 年版,第 U28—29 页。

④ 《云南省志·财政志》,第 190 页。

⑤ 李珪:《云南近代经济史》,云南民族出版社 1995 年版,第 364 页。

⑥ 郭垣:《云南省经济问题》,正中书局 1930 年版,第 172 页。

⑦ 张肖梅:《云南经济》,第 T4 页。

续表 2

年份	发行总额	银行实用数		政府借用数		
	数额	数额	占比(%)	数额	占比(%)	累计借用额
1919	650	490	75.38	160	24.62	480
1920	550	390	70.91	160	29.09	640
1921	620	400	64.52	220	35.48	860
1922	900	590	65.56	310	34.44	1170
1923	1540	600	38.96	940	61.04	2110
1924	2170	840	38.71	1330	61.29	3440
1925	2620	640	24.43	1980	75.57	5420
1926	3860	920	23.83	2940	76.17	8360

资料来源:根据张肖梅《云南经济》第 T3-T4 页数据制表,1927 年数据缺。

表 2 可见,省政府的直接借款数额,经历了由少到多的过程嬗递。到 1920 年,年提借额依然保持在 200 万元之内,规模尚为可控。但到 1921 年借款 220 万元,1922 年借用 310 万元,1923 年借款高达 940 万元,1924 年提借突破千万元,1925 年借用数达到 1980 万元之多,1926 年更是达到了 2900 余万元。在政府大量借款的情况下,财政与金融似已混为一谈,银行完全成为政府军事扩张的银库,“积之既久,亏欠银行之款愈多,纸币愈形充斥……遂演成今日岌岌不可终日之象”,^①以致“社会恐慌,金额紊乱”^②、“本省金融无日不在纷扰混乱之中艰苦挣扎。”^③

(三) 随征整理金融之借款

随征整理金融借款即为 1926 年整理金融专项会议议定方案之一。按《云南随征整理金融借款暂行监征条例》第三条规定,“盐税、军饷捐,每盐百斤随征四元五角外,其余各款,均依据原征额随征款一倍。”^④随征税种囊括商税、牲税、屠宰税、印花税、烟酒牌照税、酒税、当课、各种矿税、盐税、军饷捐、百货厘金、川盐厘金、商税、茶税、硝磺税等数十种。因借款税源多为民众日常生活必须,按“原征额随征款一倍”的标准,对民众生活造成的影响不言而喻。

该项借款,“专为整理金融收烧纸币之用”,^⑤且“不能移动作他用”。^⑥是时富滇银行大量发行纸币,借于政府,导致纸币充斥市面,省政府遂依靠随征各款收烧纸币,以平抑物价,整理金融。在借款期限上,“自民国十五年八月一日实行统一两年为限,限满即不再随征。自第三年起,各项厘金税捐,均照原征额减收一成,分为二十年摊还。”^⑦但是该项借款是否摊还,仍待考证。

此项借款是一种变形的负担转移行为。唐继尧在整理金融布告中有言:“查整理金融依据报解职司厘税原定年额或其他机关征解,各款定额以两年为限……虽民众稍增负担,利赖仍足以相偿,洵因时而补苴也。”^⑧《云南省公署就云南整理金融各项借款给云南省内务司的训令》中也佐证了此举

① 《整理云南财政金融建议书》,《金融研究号》第 1 期。

② 盛延龄:《整理云南富滇银行计划书》,富滇银行参事室辑印:《云南金融问题》,1928 年印行,无页码。

③ 云南省档案馆等编印:《云南近代金融档案史料选编(1908—1949)》第 1 辑(下),1992 年印行,第 84 页。

④ 《云南省公署关于发云南随征整理金融借款暂行条例的训令》(1926 年 8 月 18 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01775-016。

⑤ 《云南省公署关于发云南随征整理金融借款暂行条例的训令》(1926 年 8 月 18 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01775-016。

⑥ 《云南省政府就检发云南整理金融公债条例及布告给云南省民政厅的训令》(1926 年 10 月 1 日),云南省民政厅档案,档号 1011-001-01166-017。

⑦ 《云南省公署关于发云南随征整理金融借款暂行条例的训令》(1926 年 8 月 18 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01775-016。

⑧ 《云南省长唐继尧关于整理金融布告》(1926 年 11 月 1 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-003-01135-001。

对民众造成的负担：“云南随征整理金融各项借款业经布告……此次随征各项借款在民众方面，系忍痛一时以救金融之危迫。”^①可见唐氏政权将财政金融恐慌的负担又转移给了民众，乃损下益上之策。

整理金融借款之额，据云南省整理金融处的记载，第一次到第九次各机关解征借款纸币之数，达到3417000元整。^②这或不是最终的借款数字，因1927年5月云南省整理金融处就销毁纸币一事给内务厅的函中又提到“自五月二日起至二十一日止，约计收获省内外各机关解缴金融借款四十八万元”，^③对应云南省整理金融处报告内的“第九次收获各机关解征借款纸币四十八万七仟元”，^④在短短19日内，竟募得现金48万元之多，而此时征借仅执行了一年，还计划再持续一年。

征借给地方带来难以承受的负担。据档案记载，罗次县就有过将随征借款豁免的请示：

本月十五日……十四五各团军队抵……该军即搜拿各征收机关办事人员……并到局中翻箱倒柜，总共搜去洋一百九十元，牵去骡马一匹，值价洋一百三十元，其衣物概被士兵掳去……罗次地方自遭兵变之后……所有各街市场商民一日数惊，不安于业……各酒户既受损失，纷纷缴照停止营业……征收实为困难，是以不揣冒昧，迫切陈请，恳祈俯念时艰，事属实在，损失之巨，影响之大，请予将六月份随征借款豁免。^⑤

以上请示时间是1927年6月，此时云南政权历经“二六”政变和“六一四”政变，^⑥唐继尧已经下野。但该项随征借款并未随即停征。各属州县在兵匪天灾交织下，穷困异常，罗次县不得不请求豁免六月份随征借款。

原计划到1928年8月停征的金融借款，到1927年10月即告停止。1927年10月，省政府训令：“金融借款，原系一时补苴之策。饮鸩止渴，事非得已。开办之初，未尝不小有效果，稍足维持金融。顾事非根本远图，历时未几，金融之恐慌者如故……照向来包商承办之额数，加倍借征，除解政府外，向来之盈余亦加一倍。是政府未受其益，商民先受其害，获利乃在中饱。况又因缘为奸，坐是而丛弊滋累者，所在多有。若不及时废止，别谋根本解决办法，为害曷可胜言。”^⑦上述训令道明了废止借款办法的因由，即不少地方将征收之数采取包商办法借征，以至从中私饱，不仅商民深受其苦，政府实际利益也受损无穷。于是，整理金融借款即告终止。

二、内债发借的规模演化及其因由

（一）规模演化

唐继尧时期，云南省内债规模呈现出由小变大、直至不可控的演化过程。在1913—1919年，内债规模与风险整体可控，但1920—1926年，内债规模骤增，风险几近失控。表3估计了1913—1926年省政府的负债情况，数据表明，这一时期云南省政府负债几成直线上升。

^① 《云南省公署就云南整理金融各项借款给云南省内务司的训令》（1928年10月1日），云南省民政厅档案，档号1011-001-01170-012。

^② 《周瀛（云南省整理金融处第一科科长）关于整理金融处历次焚毁纸币数目给内务厅厅长周惺甫的呈》（1927年6月6日），云南省民政厅档案，档号1011-005-01166-033。

^③ 《云南省整理金融处关于销毁纸币事给内务厅的函》（1927年5月31日），云南省民政厅档案，档号1011-005-01166-028。

^④ 《周瀛（云南省整理金融处第一科科长）关于整理金融处历次焚毁纸币数目给内务厅厅长周惺甫的呈》（1927年6月6日），云南省民政厅档案，档号1011-005-01166-033。

^⑤ 《云南全省金融整理处关于云南省罗次烟酒分栈被军队强行提款事鉴核给云南省政府省务委员会的呈》（1927年6月），云南省政府秘书处档案，档号1106-004-00829-005。

^⑥ “二六”政变和“六一四”政变，为云南省在1927年滇系内部发生的军事动乱。历经此变后，唐继尧气绝身亡，龙云掌握云南省最高领导权。

^⑦ 《云南省政府省务委员会训令：废除金融借款办法》（1927年10月），云南省财政厅、云南省档案馆编：《民国时期云南田赋史料》，云南人民出版社2002年版，第140页。

表3 唐继尧时期云南省政府负债估计 单位:万元

年份	公开发行公债	银行借款	整理金融借款	至少累计负债
1913	—	0	0	—
1914	0	0	0	0
1915	0	0	0	0
1916	—	80	0	80
1917	0	110	0	190
1918	24	130	0	344
1919	0	160	0	504
1920	0	160	0	664
1921	0	220	0	884
1922	0	310	0	1194
1923	0	940	0	2134
1924	0	1330	0	3464
1925	0	1980	0	5444
1926	4.1	2940	340	8728.1

资料来源:《云南省志·财政志》,第189页;《云南省长公署关于发云南靖国公债条例一案给官木建筑工程局的训令》(1918年9月14日),云南省建设厅档案,档号1077-001-01309-016;《云南省长公署关于查办结束募集靖国公债事给财政厅的训令》(1921年5月3日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01779-001;《云南省公署关于印发云南定期省库券条例给昆明等十一属联合中学的训令》(1926年3月13日),云南省教育厅档案,档号1012-007-00310-022;张肖梅《云南经济》,第U3页;《云南省公署关于发云南随征整理金融借款暂行条例的训令》(1926年8月18日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01775-016;《周瀛(云南省整理金融处第一科科员)关于整理金融处历次焚毁纸币数目给内务厅厅长周惺甫的呈》(1927年6月6日),云南省民政厅档案,档号1011-005-01166-033。

说明:部分债额已无据可考,本表是按照最小口径估计。

如表3所示:(1)1920年以前,政府积欠借款数保持小幅度上升,累计数基本小于岁入,整体风险较为可控;(2)1921年以后,政府向银行年借款数增速呈现上升趋势,1923年达2134万元,1924、1925、1926年分别达3400万元、5400万元、8720万元,规模急剧扩张,积累风险不言而喻。

若将该时期云南省政府的财政收入与债务累计额对比,则可发现其债务风险的变化。参见表4。

表4 唐继尧时期云南省政府财政收入与负债对比 单位:万元

年份	负债	财政收入	财政收入-负债	负债/财政收入(%)
1913	0	732	732	0
1914	0	675	675	0
1915	0	440	440	0
1916	80	572	492	14
1917	190	538	348	35
1918	344	591	247	58
1919	504	677	173	74
1920	664	614	-50	108

续表 4

年份	负债	财政收入	财政收入 - 负债	负债/财政收入(%)
1921	884	527	-357	168
1922	1194	397	-797	301
1923	2134	441	-1693	484
1924	3464	573	-2891	605
1925	5444	961	-4483	566
1926	8728.1	441	-8287.1	1979

资料来源:《云南省志·财政志》,第189—190页;《周瀛(云南省整理金融处第一科科长)关于整理金融处历次焚毁纸币数目给内务厅厅长周惺甫的呈》(1927年6月6日),云南省民政厅档案,档号1011-005-01166-033;《云南省省长公署关于发云南靖国公债条例一案给官木建筑工程局的训令》(1918年9月14日),云南省建设厅档案,档号1077-001-01309-016;《云南省公署关于印发云南定期省库券条例给昆明等十一属联合中学的训令》(1926年3月13日),云南省教育厅档案,档号1012-007-00310-022;张肖梅《云南经济》,第U3-U21页。但该时期云南省统计资料并不周全,且1926年岁入数据略有差异,如张氏统计该年岁入仅为441万元,而《云南省志·财政志》为1031万元,差额颇大。考虑到张著对该省1922—1926年岁入结构所叙颇细,可信度更高,故本表1926年岁入数据参照张氏统计。

如表4所示,1920年前后云南省政府债务与财政收入发生了变化:(1)就财政收入而言,在1920年以前,该省岁入基本较为稳定。但自1920年开始,岁入颇有变化,尤其是1920、1921、1922年三年骤降,1923、1924年岁入略低,1925年又大幅上涨,1926年再次下跌。其可能原因,受到了多方因素的影响。1921—1924年岁入变化,可能是受到云南内部政局与锡矿外贸变化的影响。就内部政局变化而言,1921—1922年,滇系唐继尧与顾品珍发生内战,对经济社会造成摧残,财政收入亦受其影响。就锡矿外贸而言,锡为云南省经济命脉,因锡所生的税收及其营业收入,大约占云南省岁入1/5左右。据民国资源委员会经济研究室编著的《云南经济研究报告》统计,1920—1924年,云南省锡矿出口量分别为110388、59677、91383、79308、69763公担,^①即1920年后,锡矿出口出现明显下跌。再据吴宗南统计,1920—1924年,该省出口货值分别为13918806、9126893、10807363、10622022、12090116元,^②即1920年后,云南省出口货值出现明显下跌,直接影响该省财政收入。1920年以后锡矿出口量下跌的主要原因是受到欧战影响。锡矿是主要的军需材料之一,在一战期间,欧洲对锡矿需求猛增。欧战结束后,对锡矿的需求亦随之下降,导致云南出口受到影响,使其岁入下降。但1925年以后,云南岁入有所上升,其可能原因一方面是该省出口形势好转(出口值达15425615元,为历年之最^③)。另一方面,是该年另有云南省造币厂获入1477641元(上年为690000元)、禁烟公所获入3013369元(上年为901432元),使其岁入大幅上升。^④但1926年,岁入又大幅下跌,原因是该省岁入经常项大端盐税、田赋、锡税几乎断崖式下跌,造币厂、禁烟公所获入也大幅下跌,致使其岁入颇受影响。^⑤(2)与岁入曲线式波动不同的是,债额呈直线式上升,其主要原因是受到滇系军事扩张的影响。1917年唐氏组织“靖国军”入川后,随即二次唐顾之战、复入黔川之战、滇桂之战等连年并起,所费不貲,唯有举债资军。具体变化原因将在下文中做进一步分析。

债务依存度也可从另一方面窥测云南省政府内债规模的变化。债务依存度,是政府年负债额与

^① 民国资源委员会经济研究室编:《云南经济研究报告》第20号,1939年手稿油印,第181页。数据显示,锡矿出口约占该省出口总量80%。

^② 吴兴南:《云南对外贸易:从传统到近代化的历程》,云南民族出版社1997年版,第231—232页。

^③ 吴兴南:《云南对外贸易:从传统到近代化的历程》,第231—232页。

^④ 张肖梅:《云南经济》,第U28—29页。据张氏统计,云南省在民国北京政府时期岁入资料统计不全,关于造币厂、禁烟公所等特别收入只有1924年以后方有数据可考。因此,也不能排除1921—1924年岁入过低的原因是统计不全所致。

^⑤ 张肖梅:《云南经济》,第U28—29页。据张著载,1926年盐税从1066246元降至642280元、田赋从984387元降至285724元、锡税从1310339元降至708678元。造币厂获入506643元,禁烟公所获入仅450000元,较前均有所降。其原因有待进一步考证。

财政支出额之比,一般以不超过20%为限。本文测算了1913—1926年省政府的债务依存度,具体如表5所示。

表5 唐继尧时期云南省政府的债务依存度 单位:万元

年份	举债数	财政支出数	债务依存度(%)
1913	—	759	—
1914	0	747	0
1915	0	439	0
1916	80	560	14
1917	110	542	20
1918	154	589	26
1919	160	688	23
1920	160	607	26
1921	220	529	42
1922	310	649	48
1923	940	749	126
1924	1330	869	153
1925	1980	1499	132
1926	2944.1	1168	252

资料来源:《云南省志·财政志》第189—190页;《周瀛(云南省整理金融处第一科科长)关于整理金融处历次焚毁纸币数目给内务厅厅长周程甫的呈》(1927年6月6日),云南省民政厅档案,档号1011-005-01166-033;《云南省长公署关于发云南靖国公债条例一案给官木建筑工程局的训令》(1918年9月14日),云南省建设厅档案,档号1077-001-01309-016;《云南省公署关于印发云南定期省库券条例给昆明等十一属联合中学的训令》(1926年3月13日),云南省教育厅档案,档号1012-007-00310-022;张肖梅《云南经济》第U3页。1927年数据缺。

如表5所示,在1915年之前,债务依存度为0。1915年护国战争爆发前后,该省岁入略有下降,岁出亦随之下降,一直到1922年前后,财政收入亦基本持平,债务依存度略超警戒线,风险亦为可控。但1923年以后,滇系连年征战,财政赤字愈发严重,1923—1925年,债务依存度分别达到126%、153%、132%,几乎难以控制,1926年甚至超过了250%。

由此可见,唐继尧时期云南省政府内债规模经历了一个由可控到不可控的演化过程。

(二)演化因由

唐继尧主滇初期,云南省内债规模尚小。在该区段内,省政府仅发行了随粮公债。其主要原因是此阶段云南省并无较大军需支出,且经前期蔡锷治滇,开源节流,并发展实业教育,使“滇省内政,经此改革后,颇见进步,而前秕政,多经革除,经理财务,亦日有起色……实为南北各省之冠”。^①1913—1915年间,省政府的财政收支能勉力维持平衡,其岁入分别为732万元、675万元、440万元,岁出分别为759万元、747万元、439万元,^②收支差额分别为-27万元、-72万元、1万元,财政仅有缺口,故少量发行内债以资补足。

护国战争后,云南省政府内债小规模上升。主要原因在于:(1)该阶段云南省政府面临较大的军需压力,需多方筹款。1916年护国战争爆发,军费骤增。1915年云南省的军需费用大约为236万元,但是1916年护国战争爆发,军费骤然增加至571万元。^③而是年云南省的财政收入仅为572万元,

① 蔡锷:《滇省光复始末记》,中国史学会编:《中国近代史资料丛刊·辛亥革命(六)》,上海人民出版社1957年版,第227页。

② 《云南省志·财政志》,第451页。

③ 肖雄:《护国战争时期云南都督府筹措军费考察》,《军事历史研究》2018年第2期。

仅比 1915 年增 132 万元,^①面对缺额巨大的军需,不得不多方筹款,故发行 1000 万元的公债和向银行借款 80 万元以解困境。1917 年云南省组建靖国军入川,巨大军费需求下,除发行靖国公债以济餉粮,还“叠向银行挪借”,^②以补军需。(2)是对原先举债方式的调适。1913 年云南省便发行了随粮公债,但“各县财力本系薄弱”,^③募集较为困难,而前线则十万火急,“激战数旬,耗弹颇多。炮弹现只存二百发”,^④“宜多方为谋……酌筹若干,惠济本军。”^⑤公债募集较慢,必须对原先的募款方式略作调适,于是便直接向银行借款,使其内债规模略有上升。

1921 年以后,云南省政府内债规模大幅上升,主要原因是:(1)此时省政府面临着艰难的财政处境,必须迅速筹集款项以资接济。1921—1925 年,财政收支差额分别为 -2 万元、-252 万元、-308 万元、-296 万元、-538 万元,^⑥财政面临巨大亏空。除此之外,云南省政局也悄然改变。1921 年以前,云南省历经多次战争,但多数发生在省外,对本土经济破坏不大。但 1921—1922 年,唐继尧与顾品珍发生内战,对本土经济社会破坏甚大,财政收入内生动力进一步受挫,尤其是 1922 年财政收入仅为 397 万元,为历年最低,不得不以债补苴。(2)进一步调整了举债方式。因前期发行靖国公债收效甚微,省政府认识到向民生穷窘的云南省募集公债举步维艰,而岁入日减,军需日涨,面对难以募集的公债和容易筹措的银行借款,省政府进一步调整了举债方式,即不再募集公债,转而向银行借款。简单通过货币超发的方式,即可提借巨款,内债规模日有攀升。

唐继尧主滇末期,云南省政府内债规模已不可控。其原因有如下三点:(1)1926 年云南省财政已经濒临破产,不惜一切弥补财政亏空,成为省政府重要方略。“滇本瘠省,财政之支拙,已达极点。”^⑦同时,唐继尧面临着严峻的内外政治形势,外部国民革命军已经北伐,内部则是胡若愚、龙云等四镇守使摩拳擦掌,唐氏想法设法筹借巨款囤积更多军资便势不可免。(2)借新债焚旧币。因云南省通过富滇银行筹借了数千万元的巨款,早已超出银行准备金范围,“酿成金融恐慌,币值低落”,^⑧随即“紊乱金融,影响财政”。^⑨1926 年金融会议达成的统一意见是:“但求巨款有着,以收毁纸币,达到偿清之目的……由加征所得之款,将政府积欠富行之数还清。”^⑩于是便有了整理金融随粮公债、整理金融锡税公债与整理金融随征借款,该三项债务统一“专为整理金融收烧纸币之用”。^⑪冀希“原拟岁征借款 1000 余万,近两期限期,所有溢额纸币二千数百万焚清”,^⑫以图稳定财政。(3)假借整理金融名义,以稳人心。虽然省政府已知晓金融恐慌是由政府借款过多所致,可在 1926 年却又向银行筹借 3000 万元巨款。即使整理金融随粮公债、整理金融锡税公债与整理金融随征借款全部筹齐,按“原拟岁征借款 1000 余万”推算,两年最多也只能筹集 2000 余万元的款项,尚不及省政府 1926 年一年增发筹借的 3000 万元纸币,这相当于明面上要焚毁纸币救济金融,实际上又在抓紧增

① 《云南省志·财政志》,第 451 页。

② 《苏正熙关于收到整理金融借款监征条例及遵办情形鉴核由给云南唐省长的呈》,云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01108-023。

③ 《云南巡按使署关于以六成随粮公债拨充实业经费给各道的飭》(1915 年 1 月),云南省政府秘书处档案,档号 1077-001-01303-002。

④ 《蔡锷致唐继尧电》(1916),李希泌等编:《护国运动资料选编》,中华书局 1984 年版,第 257 页。

⑤ 《蔡锷为刘存厚等部弹药两缺士气不振应设法解决致李梓畅董干臣电》(1916),李希泌等编:《护国运动资料选编》,第 212 页。

⑥ 《云南省志·财政志》,第 451 页。

⑦ 《云南:人不敷出三百六十万元》,《银行月刊》第 6 卷第 1 期(1926 年)。

⑧ 《各省财政近讯:云南实行随征整理金融借款》,《银行月刊》第 6 卷第 9 期(1926 年)。

⑨ 《云南省政府关于发行整理金融公债一事的布告》(1928 年 12 月),云南建设厅档案,档号 1077-001-01940-059。

⑩ 《各省财政近讯:云南实行随征整理金融借款》,《银行月刊》第 6 卷第 9 期(1926 年)。

⑪ 《云南省公署关于发云南随征整理金融借款暂行条例的训令》(1926 年 8 月 18 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01775-016。

⑫ 《各省财政近讯:云南实行随征整理金融借款》,《银行月刊》第 6 卷第 9 期(1926 年)。

发纸币。当局希冀民众能见政府因时补苴的苦心,“虽民众稍增负担,利赖仍足以相偿,洵因时而补苴也,惟是近年以来灾祸不免,生活因之日高,匪患犹滋,商业不无疲滞,后自应亟善其后,民力始弗妨碍,相关之念綦切,必相感而弥深,共见政府之苦心。”^①意在说明借款是形势所迫,整理金融根本目的是造福民众,“但求巨款有着,以收毁纸币,达到偿清之目的。虽取之于民,而仍有补于民。庶甘茹一时之苦痛,以冀取得将来无穷之幸福。”^②意在说明借款是舍短取长,不仅有补于民,且为富强之基。是时云南省财政金融已悬一线,全省民众无不希望大加整顿。省政府明面宣称政府整理之策乃扶危济困,暗地却又在抓紧增印纸币,是借救济金融的名义,筹集款项以资军需。

三、内债发借的特征

(一) 公开发行内债的特征

首先是“雷声大雨点小”,即发行额大实募额小。靖国公债拟发行额为200万元,实际募集额为24万元,实募比仅为12%,而整理金融锡税公债发行额为250万元,实募数仅为4.1万元,实募比尚不足2%。这远低于中央及他省市实募率,如表6所列。

表6 同时期云南省公债实募比与中央及其他省市比较 单位:万元

地区	公债名/公债发行省份	发行额	实募额	实募比率(%)
中央	民国元年军需公债	10000	737	7.37
	爱国公债	3000	164	5.47
	元年公债	20000	13500	67.50
	三年公债	2400	2492	103.83
	四年特种公债	280	280	100.00
	五年公债	2000	2000	100.00
	七年短期公债	4800	4800	100.00
	七年长期公债	4500	4500	100.00
	八年公债	5600	3400	60.71
	整理金融公债	6000	6000	100.00
其他省市	甘肃省	152	149.6	98.42
	江西省	2668	2307	86.47
	浙江省	1960	1425	72.70
	上海市	46	28	60.87
	湖南省	1380	582	42.17
云南省	靖国公债	200	24	12.00
	整理金融锡税公债	250	4.1	1.64

资料来源:千家驹《中国的内债》(社会调查所1933年版)第10页;潘国旗《北洋政府时期的地方公债探析》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2018年第4期;《云南省长公署关于查办结束募集靖国公债事给财政厅的训令》(1921年5月3日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01779-001;《云南省志·财政志》第190页。

说明:中央政府公债多达27种,本表并未全部列出;据千家驹的统计,北京政府时期中央政府发行公债数额8.7亿元,实际募集数额达到6.1亿元,实募比约为70%。

^① 《云南省长唐继尧关于整理金融布告》(1926年11月1日),云南省政府秘书处档案,档号1106-003-01135-001。

^② 《云南省议会第四届第二次临时会第二次大会议事日表(核议整理金融各案)》(1926年7月20日),云南省建设厅档案,档号1077-001-00691-042。

如表 6 所示,中央政府拟发行的公债中,实募比约为 70%。其他省市其实募比也远高于云南。其可能原因在于,云南的发行数额远超地方的承受能力。如前所述,云南省在唐继尧时期年均岁入约为 700 万元,而发行公债数额巨大,各属地方难以负担。有不少属县表示断难筹募,例如罗次县认购靖国公债之时表示“罗邑县实系偏僻瘠贫地方……迄今尚无认购实数”;^①墨江县称“本年米珠薪贵,异常恐慌,再认公债,力实不逮”;^②昆阳县称“地方负担已重不堪……实无余力认购公债”;^③江川县称“民力凋敝,生计维艰,前认之数,多难措足,恳请核减”。^④针对公务人员特别募集的公债,则因“云南公务人员向因省库的收入短少,一般待遇,非常菲薄,照中央规定,还不及百分之三十”。^⑤致使募集寥寥。1926 年针对锡商的锡税公债,在矿业非常低迷的情况下,“一般矿业的经营资本,他们是很微弱,很贫乏的”,^⑥锡厂生产资金尤为紧张,“查个旧锡厂……市面金融恐慌异常,若不设法维持,影响实甚……应速酌量情形,放资活动。”^⑦此种情势下,“个旧全厂危迫之情,尤益增甚。”^⑧自身经营无款为继,实募比例极低便在情理之中。

其次,发债有的放矢,有特定发借对象。根据上文的考证,云南省发行的 6 笔内债中,至少有半数特定了认购群体,具体见表 7 所示。这表明云南省政府内债发行具有强烈的行政摊派特征。

表 7 唐继尧时期云南省公债募集方式与发行对象

年份	公债名称	募集方式	发行对象
1913	随粮公债	每石军民粮加征公债银两 1 两—2 两	纳粮者
1916	护国公债	公开自愿认购	全体滇民
1918	靖国公债	军政各机关职员,无论俸公薪饷,夫马津贴,概按半月所得之数,认购公债,分作 5 个月认足。其各属商民,公债一律劝募	军政各机关职员为主
1926	定期省库券	发薪时,凡每月薪俸在 100 元以上者,搭发二成,其应搭发库券之零数。不及 5 元者,则划除免计。若在 5 元以上不及 10 元只搭发 5 元	军政各机关职员为主
1926	整理金融锡税公债	每出大锡 1 张(2500 斤),附募公债 250 元;不及 1 张者,比照斤数计算	锡商
1926	整理金融随粮公债	纳粮随交公债款,加征公债数不详	纳粮者

资料来源:《云南省财政厅关于查核休纳县民国三年十二月至民国四年六月份征收随公债清册情形给云南巡按使的详》(1915 年 10 月 3 日),云南省建设厅档案,档号 1077-001-01176-025;《云南省财政厅关于云南护国公债》(1917 年 7 月 1 日),太平洋富滇云信保险公司联合全宗档案,档号 1134-001-00296-0004;《云南省财政厅关于速劝募靖国公债给思普沿边第六区行政分局的指令》(1920 年 12 月 1 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01782-012;《云南省公署关于印发云南定期省库券条例给昆明等十一属联合中学的训令》(1926 年 3 月 13 日),云南省教育厅档案,档号 1012-007-00310-022;《云南整理纸币会议之结果》,《申报》1926 年 7 月 18 日,第 9 版;《云南省公署关于发云南随征整理金融借款暂行条例的训令》(1926 年 8 月 18 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01775-016。

① 《云南省财政厅关于云南省昆明、武定、罗次各县知事呈报所属各机关职员以及县民认购靖国公债各情的指令》(1918 年 1 月 1 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01791-001。

② 《云南省长公署关于核查云南省镇源县知事请将前募获内国公债移作靖国公债事给云南省财政厅的训令》(1921 年 5 月 3 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01780-003。

③ 《云南省财政厅关于云南省昆明、武定、罗次各县知事呈报所属各机关职员以及县民认购靖国公债各情的指令》(1918 年 1 月 1 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01791-001。

④ 《云南省财政厅关于云南省江川县知事呈报县属各机关职员以及县民认购靖国公债各情的指令》(1918 年 12 月 12 日),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01791-003。

⑤ 张肖梅:《云南经济》,第 U12 页。

⑥ 郭垣:《云南省经济问题》,正中书局 1930 年版,第 145 页。

⑦ 《云南民政厅长关于放资个旧厂务一案给富滇银行的飭训令》(1914 年 1 月 7 日),云南省建设厅档案,档号 1077-001-01435-013。

⑧ 《个旧商会拟由香港运金币入口呈》(日期不详),云南省档案馆、云南经济研究所合编:《云南近代金融档案史料选编(1908—1949)》第 1 辑(下),1992 年印刷,第 40—41 页。

如表7所示,云南省发行的几笔内债中,靖国公债强制规定军政职员必须按薪认购、定期省库券要求对财政供养人员发薪之时搭发库券、整理金融锡税公债要求锡商比照出锡斤数认购,特定发借对象。这与中央及他省颇有区别,中央政府发行的元年公债、三年公债、四年特种公债、五年公债、七年短期公债、七年长期公债、八年公债等条例中,均无特定发行对象的规定。而在地方公债中,诸如1919年安徽省八厘短期公债^①、1923年直隶兴利公债^②等也均未指定特定对象。即使是南京国民政府时期,也没有指定单个认购对象,例如南京国民政府公债拟定的募集对象包括“一、工商业者;二、土地营业人;三、房产营业人;四、自由职业之收入丰厚者”,^③群体广泛。虽中央及他省在基层劝募之时或向特定对象摊派,但像云南6笔公债至少有半数在发行章程中即明确规定了特定的发行对象,且强制搭粮搭锡随征,确为罕见。

云南省通过公债发行的对象划分,明确了不同对象的公债认购义务,相对于自愿认购的“劝募”而言,更有针对性,以提升募集效率。然事与愿违,即使明确了不同对象的认购义务,劝募依然困难重重,最后不得不强制募派,无论属地是否灾歉,“如有因循敷衍劝募不力情事,查实应予相当之惩戒。”^④1920年,玉溪县发生了县民抗认靖国公债案,唐继尧在批复中,规定必须按户摊认押追,“县城殷实之户全行抗交,白下甲西夷寨原认笼统……必须按户摊认押追。”^⑤面对各县知事纷纷上书称募集困难,唐继尧严加训斥惩戒。墨江县知事为民请命,请求缓募公债,唐继尧训斥道:“该县不惟不认真劝募……敷衍搪塞……妄邀为民请命之誉,所请断难……倘再玩视要公,决不能为该知事宽也。”^⑥而对于易门县未批解之银,亦是飭令赶速催收,“查易门县……解厅四成公债仅据该前后任先后批解过实银一千零九十二元一角八厘五厘外,尚有未完银八百九十四元……应飭该知事赶速催收。”^⑦然而即便是事前强制性劝募,事后训斥,依然募款寥寥。

最后,发债主体单一,募借主要依靠省属的富滇银行。这一时期,中央及他省公债募集,多依赖商会等中间机构。如,天津市1926年募集善后公债之时,直隶警察厅多次致电直隶总商会,希冀其认真劝募。^⑧1927年1月,上海市发行二五附税国库券,即要求上海钱业公会垫款。^⑨1927年山东省募集善后公债,要求青岛商会筹募25万元。^⑩正如有学人指出,近代公债的发行,首要摊派对象就是商会,为此商会与政府展开多轮博弈。^⑪因此,中央及他省公债的发借多依赖商会,商会既是劝募者,也是认购者。

但是,云南省的公债发借,略有差别。与其他地方不同的是,作为边疆之省,云南近代商会发展

① 《安徽省募集八厘短期公债简章》(1919年3月),安徽省财政厅编印:《安徽财政史料选编》第2卷,1992年印刷,第1页。

② 《直隶募集兴利公债条例》,《新闻报》1923年10月27日,第5版。

③ 《行政院抄发一九四二年推行公债实施办法》(1942年7月),中国第二历史档案馆藏,南京国民政府财政部档案,档号三(6)-8993。

④ 《云南省长公署关于发云南靖国公债条例一案给官木建筑工程局的训令》(1918年9月14日),云南省建设厅档案,档号1077-001-01309-016。

⑤ 《云南省长唐继尧关于核议云南省玉溪县民抗缴靖国公债案给云南省财政厅的训令》(1920年11月23日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01793-001。

⑥ 《云南省财政厅关于认真劝募靖国公债给云南省墨江县知事的训令》(1920年11月5日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01780-013。

⑦ 《云南巡按使署关于云南财政厅核复易门县详报征收随粮公债数目一事给滇中道道尹的飭》(1915年4月),云南省政府秘书处档案,档号1077-001-01304-010。

⑧ 《为军需紧急善后短期公债亟待募集事与天津总商会的往来函》(1927年1月24日),天津市档案馆藏,直隶警察厅档案,档号401206800-J0128-3-005992-009。

⑨ 《钱业公会董事会议记录》(1927年1月2日),上海市档案馆藏,上海钱业公会档案,档号S174-1-2。

⑩ 《关于添募公债十万元的通函》,1926年10月1日,青岛市档案馆藏,档号B0038-001-00416-0024。

⑪ 参见刘杰:《商人团体与政府债务:以1927—1937年公债为中心》,《江西社会科学》2016年第10期。

较为滞后。到抗日战争爆发之际,云南省多数州县尚未成立商会。^① 报界评价,“云南生产状况,尚在农业经济时代。工商业完全落后,一切生活交通,仍受自然力支配。”^②加上地远人贫,云南省商业资本极为匮乏,公债募集“动需数百万之资本……以吾滇今日经济之艰窘,安从觅得点金术,集此钜资耶。”^③商业发展稚嫩,商会成长自然举步维艰。再者从云南的商业构成而言,该省大宗商业在于矿产,而“所有日用品或原料品无不仰给舶来,本省固有之小工艺,几至消灭”。^④除颇具规模的矿商外,“几至消灭”的日用品同业公会并无能力认债。因此,以商会为中介,向中小商户劝认公债,或非佳选。而对于为数不多的大型矿商,官方亦可直接对接,无必要经过商会。省政府遂依赖直属富滇银行,发借公债。

富滇银行成立于1912年,是“官”提设、由“官”出资、由“官”经营,^⑤直属于省政府,具备货币发行等多项金融与行政职能,其人事任免、经营变动等皆由省政府完全控制。^⑥在经营过程中,一旦有遇拖欠贷款者,可动用行政力量催缴。^⑦然而,作为一家商业金融机构,富滇银行又面向市场经营,具备吸收存款、发放贷款、办理汇押等多项市场功能。因此,富滇银行是一家亦官亦商的金融机构,具备行政与市场双重功能属性。

富滇银行的职能之一,即“依云南政府之委任命令,办理国家及地方公债”。^⑧如靖国公债发行之时,“委任该行为承募靖国公债机关,完全办理募集公债事宜,其一切劝募催收事项,均用省公署命令行之。应由该行行长等酌定人员,通盘筹划……呈核办理。”^⑨同时,省政府发行并提借纸币,也是通过富滇银行的商业网络,像“吸血管”般的吸收全省财富,以济官用。

而中央与其他省市中,银行在公债市场更多地扮演是经营、汇解、基金存放角色。从公债发借的必要条件而言,银行等金融机构必不可少。正如千家驹所言,“发行公债……是要有近代金融机关的组织。”^⑩且内债是银行纸币扩张的保证准备金,1913—1937年发行的83种政府公债就有69种规定公债券可作为银行纸币发行的保证准备金。^⑪由此或可窥见,银行在公债市场更多地扮演是经营性质。其利用金融市场购买政府之债,或可获得利息收入,或可作为纸币扩张之准备金。如,中国银行上海分行^⑫、中国实业银行青岛分行^⑬、直隶省银行分行^⑭、金城银行^⑮多次购买政府债务。当然,也

① 《云南全省商会一览表(九)》,《云南建设月刊》第1卷第1期(1937年)。

② 《新滇社的宣言》,《京报副刊》第457号(1926年)。

③ 杨惠:《提倡云南林业之步骤》,《云南实业公报》1921年第5期。

④ 云南总商会:《整理本省财政金融建议书》,《金融研究号》第1期。

⑤ 《云南军政部鉴鉴司民国元年二月初四日为富滇银行成立开张的告示文》(1912年2月),中国人民银行云南省分行金融研究所编印:《云南近代货币史资料汇编》,无印刷日期,第105页。

⑥ 《云南民政长关于富滇银行呈永昌分行经理举员自代各情的批》(1914年1月15日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01598-009。

⑦ 《云南省财政厅关于富滇银行详下关分行咨熊相周欠缴本息请飭云南省宾川县勒令清算一案的批》(1914年9月),云南省政府秘书处档案,档号1106-001-00437-006。

⑧ 《云南省财政司关于委任富滇银行承募靖国公债各情给云南省长的呈》(1923年3月10日),云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01818-020。

⑨ 《云南省财政司关于委任富滇银行承募靖国公债各情给云南省长的呈》,1923年3月10日,云南省政府秘书处档案,档号1106-004-01818-020。

⑩ 千家驹:《中国的内债》,社会调查所1933年版,第3—4页。

⑪ 参见姜良芹:《试析1927—1937年国民政府内债发行的社会经济效应》,《民国档案》2004年第4期。

⑫ 《中国银行总管理处关于购买公债由上海银行付息的函等》(1919年1月),北京市档案馆藏,档号J031-001-00613。

⑬ 中国实业银行青岛分行、沪行关于汇划往来买卖公债核对账目调拨头寸等来往函电》(1930年7月),青岛市档案馆藏,档号B0040-006-00301。

⑭ 《为四年公债募集事致直隶省银行的函》(1915年4月1日),天津市档案馆藏,档号401206800-J0128-2-002632-007。

⑮ 《金城银行关于购买公债吸收存款整顿放款及三行与中兴公司订立借款及透支合同等事项致各联行业字业密字通函稿》(1922年10月2日),上海市档案馆藏,档号Q264-1-568。

存在政府对银行摊派公债的现象,如汉口上海商业储蓄银行就遭遇湖北财政金融公债的摊借。^①除购买公债,银行还扮演汇解、基金存放角色,如上海市承募民国元年军需公债,要求“即日汇解上海三马路中国银行存备中央政府之用”。^②南京市募集特种建设公债,指定“南京、中央、交通、江苏、中南、市民六银行为基金存放之银行”。^③山东省青岛市商会募集善后公债,要求“即照纳送交本埠各代收银行”。^④可见,银行在公债市场中,更多的是扮演了认债者与汇存者的角色,像云南富滇银行作为募债主体而出现,确为罕见。

(二)非公开发行内债的特征

当财政亏空,云南省政府便向直属的富滇银行直接提借,呈现出“按需印钞,按需提借”特征。而在唐继尧所处的北京政府时期,不少省份解决财政困境采取的是“按需设项”式的税捐。^⑤主要表现在不断提高正税税率、“因事立名”设立新的苛税、预征未来正税以及其他无名目的硬派等,这成为一些地方主要岁入来源。^⑥云南省与这些省份颇有不同。

“按需印钞”的纸币提借与“按需设项”的税捐相比,显然更为“高明”。就税捐而言,其一,征税往往面临着委托代理风险。因近代中国很多省份仍然依赖传统的包征制,代理征税人往往会从中私饱,其弊无穷。其二,税收如若征收过多,会引发民众抗税,甚至激起民变。同一时期,福建、山西、江西、山东等多省抗税运动此起彼伏。^⑦

与他省存在明显差别的是,唐继尧时期云南省政府并未大量增加赋税。唐氏曾坦言,“滇之困苦疮痍已达极度,终不敢……妄加一税”,^⑧此言并非空穴来风。^⑨从云南省岁入结构可以窥见,1921—1926年,省政府盐税分别为131万元、163万元、93万元、107万元、64万元,田赋分别为72万元、84万元、91万元、98万元、29万元,厘金分别为24万元、31万元、25万元、24万元、11万元,各类杂捐税(牲屠税、茶税、杂捐、杂款、契税等)分别为45万元、71万元、68万元、115万元、72万元,除1925年有所增长外,其余年份并未见大幅上涨。^⑩故云南省“既未增加税捐,复未筹借外债”,^⑪而部分省份税捐则是成倍增长,如,江苏省南通田赋在同一时期增长两倍之多,山东省捐税

① 《上海商业储蓄银行有关财政部发行正理、湖北财政金融公债向汉行等摊借、汉口银行行员工会筹备及成立情况等事项唐寿民等致陈光甫的函件》(1926年11月),上海市档案馆藏,档号Q275-1-2371。

② 《上海县民政署、总商会等关于发行军需公债、内国公债、江苏公债的通知以及军政府沪军都督照会珠玉商业同业公会业董陈养泉担任国民自助会募捐及该会简章》(1912年10月),上海市档案馆藏,档号S185-1-57。

③ 《案准南京市特种建设公债基金保管委员会函指指定南京中央等银行为基金存放置银行令仰照》(1929年12月10日),南京市档案馆藏,档号10010020247(00)0015。

④ 《关于东镇同顺棧第一次公债减为二十元单的函》(1926年11月23日),青岛市档案馆藏,档号B0038-001-00417-0047。

⑤ 这一时期,亦有其他省份发行纸币。如广东、安徽、湖南、江西等地先后发行钞券。但税捐依然是地方弥补财政亏空较为普遍的方式,也是最为显著的特点。参见孙翊刚:《简明中国财政史》,中国财政经济出版社1988年版,第234页。

⑥ 参见毕学进、郭飞平:《北洋政府时期合肥县田赋问题研究》,《合肥工业大学学报(社会科学版)》2019年第5期;杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社1985年版,第32、34页。

⑦ 参见《福建兴化农民抗税风潮》,《新闻报》1925年1月18日,第6版;乔刚:《山西学生的抗税运动》,《中国青年》第5卷第101期(1925年);章龙:《中国一周:江西马家村农民抗税运动》,《向导》1923年第41期;《济南理发工抗税罢业》,《实业杂志》1923年第3卷第10期。

⑧ 《再催中央拨款》,《申报》1917年1月13日,第6版。

⑨ 有论者认为,唐继尧主政云南时期苛税繁多(如董世林:《民国时期云南地方与中央税权关系的嬗变》,《思想战线》2020年第2期),但这些论著可能混淆了清代、唐继尧时期以及省政府和地方军队的税制区别。唐继尧时期,云南省杂税虽然较多,但多是沿袭清代(参见李珪:《云南近代经济史》,云南民族出版社1995年版,第383页)。唐氏以及龙云主政初期,云南一些地方军人擅自加征新税,但并非是省政府加征(《云南全省金融整理处关于云南省罗次烟酒分棧被军队强行提款事鉴核给云南省政府省务委员会的呈》,云南省政府秘书处档案,档号1106-004-00829-005,1927年6月)。唐继尧时期,云南省政府税赋并未大规模增长,其主要岁入来源为政府债务收入、造币厂收入、走私鸦片收入及其他特种收入(参见张肖梅:《云南经济》,第U28—29页),而非依靠税捐。

⑩ 张肖梅:《云南经济》,第U28—29页。

⑪ 《云南省政府关于发行整理金融公债一事的布告》(1928年12月),云南建设厅档案,档号1077-001-01940-059。

增加六七倍之多,奉天盐税增加四倍之多。一些地区还开展田赋预征,如湖南部分地区预征 15 年左右,四川预征 30 年左右。^①与上述地区不同的是,云南省利用了省属富滇银行发行钞票并提借的方式替代了赋税加征。

云南省并未增加税捐的原因可能有二:一是地方贫瘠,过量苛税可能使民众难以负担。公债募集之时,云南省财政部门认识到,“民生困苦,原不为今日之甚,得款寥寥,是募集之难,已可概见。今者民困已深,喘息未定,欲募大宗债款,恐非易事”,^②募债之难尚且如此,加税之难更可揣见。二是已具备纸币超发的金融条件,即直属的富滇银行。

富滇银行设立之初即有渗入全省的金融网络,“昭通、蒙自、个旧、思茅、腾越及其他繁盛之区……呼吸灵通,血脉贯注。”^③一方面,该行可从事市场活动,办理存贷,并在政府不敷之时予以融济。其遍布全省的分支网络,可吸收全省的储蓄,并为政府提借提供了较好的载体。另一方面,富滇银行被官方赋予了纸币的发行权利,其纸币成为全省通行的货币符号。

在成立之初,富滇银行信用卓著,“在民九以前,信用极佳。”^④此种形势下,富滇银行纸币坚挺,颇有信誉。这为支持财政提供了便利。1916 年护国战争之时,政府便从富滇银行借款 80 万元以资军需。然而,随着唐继尧军事活动日益频繁,不断向银行借款,而富滇银行的准备金有限,^⑤当银行库存被政府提借一空之时,只有通过发行纸币以弥不足。而富滇银行是官方指定的纸币发行机关:

世界文明各国……贸易则专用纸币,以资周转,利国便民……富滇银行发行各种纸币,与银元一律通用,凡一切钱粮厘税,均用此种纸币缴纳。军饷官俸,亦用此种纸币开支,民间买卖物品,亦用此种纸币交易,不准私自折扣。有持此种纸币赴本行及各分行兑换银元者,无不立即兑付,以昭大信。^⑥

以上告示表明,富滇银行在开业伊始,政府便赋予了其发行纸币的职能。而纸币的发行与行用,是行政主导。政府严格规定,民间缴纳钱粮厘税、军队发放军饷官俸、民间买卖物品,皆用富行纸币交易,强制要求“各机关征收款项迭经本令,概收纸币,不征现金,并饬地方有司一体负责,竭力维持,俾期市面纸币通行无阻”。^⑦在行政力量的推行下,富滇银行以政府命令而非市场规律超发的纸币,通过商业组织网络,像血液一般迅速流通全省。而又根据富滇银行“借款于政府”的章程与财政绑定,政府将超发的纸币直接提借,从而完成了财富的吸收。

这种依据银行纸币发行权,以及章程与财政捆绑式的“精心”操作,看似在短期内解决了省政府的财政困境,但是在长期内引发了严重的负面效应。首先,影响了银行的市场经营。政府可提借款项写入富滇银行章程后,银行的角色发生转变,即从全省金融的调剂者转变为省政府的提款机。“富滇银行不过是财政上的补助机关,压根儿就无所谓扶持工商业。”^⑧有时人戏谑富滇银行曰“穷滇则

① 章有义:《中国近代农业史资料》第 2 辑,生活·读书·新知三联书店 1957 年版,第 560、577、583 页。

② 《云南省财政司关于委任富滇银行承募靖国公债各情给云南省长的呈》(1923 年 3 月),云南省政府秘书处档案,档号 1106-004-01818-020。

③ 《云南财政司实业司辛亥年十一月十二日会街报告军政部军都督府为成立云南公钱局文》(1911 年),中国人民银行云南省分行金融研究所编印:《云南近代货币史资料汇编》,第 105 页。

④ 唐梅溪:《金碧小志》,《紫罗兰》第 3 卷第 3 号(1928 年)。

⑤ 富滇银行在成立之初,由省政府募集资本 500 万元。后陆续又拨入 50 万元,1921 年,将唐继尧存在上海的 100 万元款项再拨入,故富滇银行累计准备金为 650 万元,但其实收资本仅为 150 万元。参见李珪:《云南近代经济史》,云南民族出版社 1995 年版,第 387—388 页。

⑥ 《军政部实业司军政部财政司创设富滇银行发行各种纸币的告示》(1911 年 11 月 26 日),云南省建设厅档案,档号 1077-001-01196-007。

⑦ 《云南省公署关于整理金融一案给交通司长的训令》(1925 年 6 月 18 日),云南省建设厅档案,档号 1077-001-01403-042。

⑧ 《请云南省政府凭良心整理金融》,中国人民银行云南省分行金融所编印:《云南富滇银行——云南富滇新银行历史资料汇编》(上),1992 年印行,第 223 页。

有之,富滇则未见”。^①因银行大量资金已借于政府,资金异常吃紧,对实业的信贷非常有限。例如矿业上,“一般矿业的经营资本,他们是很微弱,很贫乏的,他们向来得不到金融界的扶持。”^②宝华梯矿有限公司向富滇银行申请抵借款项,“窃查本公司于月之八号曾经陈明困难情形,飭由富滇银行按月抵借款项,以资接济等因在案,迄今尚未到。”^③因大部分资金已被政府借走,富滇银行业务经营愈发艰难,“能随时运用经营业务者,仅只有150—160万元……已觉捉襟见肘,应付愈发困难。”^④部分支行竟无款可借,“(宾川)州属棉业公司抵借银两一案,下关分行无银应付。”^⑤这制约了富滇银行对全省金融调剂的功用发挥。

其次,纸币超发引发恶性通货膨胀。因财政金融不分,“财政发生亏空,即向银行挪用现款,致市场通货膨胀,如1913年至1926年的十多年间,伪富滇银行发行之地方币……膨胀50倍(笔者注:应为60倍)以上。”^⑥而这些积欠款项未能偿还,“积之既久,亏欠银行之款愈多……物价愈涨。”^⑦云南省米价在1920年前后,每斛不过数元,到1924年已经涨至十余元,1925年4月涨至25元,5月即已涨至40元。^⑧到唐继尧主滇末期,“每万元富钞只当得大洋二千元有奇了……每元只能购二角有奇的货……无论在省内省外的人们,都大吃其亏。”^⑨货币严重贬值,民众生活水平急剧下降。“前之月支百元者,近非两百元不可。”^⑩如此高物价下,“贫民无不聊生”,^⑪就连军警政公界人员都有生活难以为继之感,“军警政学各界人员及持固定薪资以为生活者,皆入不敷出,岁有朝不保夕之虑”,^⑫各界民众时有倒悬之危,“产业界从无安定之现象,小资产者时有倒闭破产之危……投资者裹足不前,企业家相率戒心”。^⑬经济萧条又影响到治安,“人民流离漂泊失所者无处之……下级人民迫于衣食,遂变为盗贼扰乱治安”,^⑭其社会后果是十分严重的。唐继尧所借之款,基本用于消耗性军需上,致使云南省财富大量外耗,给民众带来沉重负担。

四、结语

云南地处边瘠,清季多赖中央与邻省协济,财政方可勉强维持。辛亥以后,协款中断,财政立即入不敷出。唐继尧时期,云南省历经护国、靖国诸役,尤其是唐继尧主滇后期,又经二次唐顾之战、滇桂之战等,巨大军需使财政难以担负,不得不以债补苴。

与中央及他省比较,云南省内债发借似乎更为“便利”。一面,多支公开发行的内债明确了发行对象,如随粮公债是随粮募征,锡税公债按锡产量征募。另一面,亦官亦商的富滇银行为公债发借提

① 《云南对外贸易概论》,陆复初主编:《昆明市志长编》卷12,云南新华印刷厂1984年印刷,第34页。

② 郭垣:《云南省经济问题》,第145页。

③ 《云南省巡按使公署关于宝华梯矿有限公司详由富滇银行或铁路局抵借款项等情给云南省铁路局的飭》(日期不详),云南省秘书处档案,档号1106-001-01056-007。

④ 盛延龄:《整顿富滇银行办法大纲》,富滇银行参事室辑:《云南金融问题》,1928年印行,无页码。

⑤ 《云南省实业司关于宾川州棉业公司抵借银两一案给云南富滇银行的签发》(日期不详),云南省建设厅档案,档号1077-001-01197-020。

⑥ 云南省工农业商品比价问题调查研究办公室:《工农业商品比价问题调查研究资料汇编》(1957年),陆复初:《昆明市志长编》卷12,第28页。膨胀60倍的依据是,1913年发行纸币60万元,到1926年发行近3800余万元。

⑦ 龙云:《筹增巨款收毁纸币为金融之根本救济案》,《金融研究号》第1期。

⑧ 《骇人听闻之云南物价》,《申报》1925年5月28日,第6版。

⑨ 《关于云南富滇银行的四个问题》,《云南半月刊》1931年第1第2期合刊。

⑩ 童振藻:《维持滇省金融之管见》,《金融研究号》第1期。

⑪ 《云南省议会第四届第二期第二次临时会第二次大会议事日表(核议整理金融各案)》(1925年7月20日),云南省建设厅档案,档号1077-001-00691-042。

⑫ 龙云:《筹增巨款收毁纸币为金融之根本救济案》,《金融研究号》第1期。

⑬ 《云南对外贸易概论》,陆复初主编:《昆明市志长编》卷12,第28页。

⑭ 李卓元:《云南创设农工银行之切要》,《云南实业改进会季刊》1919年第1期。

供了较好载体。该行具备公债发行、汇解等延伸功能,相对于他省依靠商会等中间机构劝募而言,云南省公债募集有较好的中间载体。同时,该行又可吸收市场储蓄,并将款项可借垫政府写入章程,使其按市场化经营的公众储蓄和营业利润可被政府直接提借。当款项提借殆尽,政府又通过行政化的方式主导该行超发纸币。然而,政府即使明确发行对象且强制认购,但内债实募额依然寥寥无几。超发纸币,引发恶性通货膨胀,“财政复受金融之影响,亦已濒于破产。”^①个中缘由,综述如下。

其一,债务规模超出了云南省的财政与经济承受能力。罗伯特等指出,政府债务是由国民经济作后援的,安全性的政府债务规模,应与经济所产生的收入相适。^②但云南地处边瘠,近代经济发展极其落后,“山多地少,经济之难于发展,早为国人所知。”^③于农业而言,“地多田少……它的田赋收入也很少,最多时也不及江苏一个县的收入。”^④于工商业而言,“四路阻塞……货数必然减少,国家厘税收入亦随之减少。”^⑤另外,云南虽然有丰富的矿产,但“除个旧锡矿,东川永北铜矿,以及各地盐井外,全未开采。”^⑥正如政务厅长李鸿祥指出的,“矿产每未开采,工业不兴,商业不振……而财政日竭。”^⑦财政不足发借内债本无可厚非,但近代云南省经济与财政,并不能支持大规模发借。而云南财政愈发难窘,不惜反复举债弥缝,最终超出财政承受能力,至1920年,债务率(债务规模/财政收入)即超过100%,到1926年达到近2000%,远超100%的安全线标准。债务依存度(债务规模/财政支出)在1920年前后,即已达到20%,到1926年达到250%,远超20%安全线。内债发借脱离经济与财政实际,最终成为无源之水、无本之木。

其二,债务的错配化投资。布坎南指出,只有当新发的货币以及发行的公债是为真正的公共投资筹措资金时,新增加的流通货币对于资本价值的净效应在实际上才是中性的,才能发挥应有的效应。^⑧但云南省发借的巨额债务,并未用于公共投资,而多数是军需支出,导致“频兴师旅,费帑不贲,以致办理重大实业,无款支付”。^⑨同时,云南省过度的债务借空了银行的款项,银行资金严重短缺,不得不采取高息策略以避免过重的资金流出压力,以致民间借贷成本高企不下,挤压了民间对实业的投资。^⑩政府债务不仅未能撬动云南省经济的发展,反倒成为发展的绊脚石。故时人发出“实业未见发达者,良由政府借债而不办实业,人民办实业而无债可借,根本有错,何能有望?”的感叹。^⑪

① 熊绍陔:《云南财政今昔之比较》,《云南会计学会学术研究专刊》1932年第1期。

② 海尔布朗纳·罗伯特、伯恩斯坦·彼得:《国债和赤字:无根据的惊恐现实的可能性》,周谟智译,中国经济出版社1993年版,第18页。

③ 《云南金融之新气象》,《晨报》1926年11月4日,第7版。

④ 张肖梅:《云南经济》,第U78页。

⑤ 云南总商会:《整理本省财政金融建议书》,《金融研究号》第1期。

⑥ 《新滇社的宣言》,《京报副刊》第457号(1926年)。

⑦ 《李鸿祥关于存款富滇银行专实业投资各情给滇省都督的电》(1912年3月4日),云南省政府秘书处档案,档号1106-005-00779-017。

⑧ 詹姆斯·M.布坎南、理查德·E.瓦格纳:《赤字中的民主》,刘延安、罗光译,中国经济出版社1988年版,第100—120页。

⑨ 《侨商来滇记》,《云南实业公报》1920年第2期。

⑩ 据考,富滇银行“放款之利最高额多至一分,最低额少至七厘,亦有八、九厘者”[参见《外交部特派员民三年六月二十九日呈云南都督兼巡按使报告》(1914年6月),外交部驻云南特派员公署档案,档号107-8-35-1]。而同期东方汇理银行的贷款利息则为七厘。与他省比较,“滇省利率,较沿海各省都高”(参见郭垣:《云南省经济问题》,第194页)。实际经营中的利率或更高,如商人赵子蕴向富滇银行借款,按每百元每月一元二角计算利息[参见《富滇银行关于赵子蕴等的借券契约等》(1926年12月),云南省富滇新银行档案,档号1065-003-00073-0015],即年利率高达14.4%。甚至有部分借款年息高达20%左右,如商民方荫远、陈炳熙向富滇银行借款,每百元月息竟然高达一元八角[参见《富滇银行放款课关于城南工程处、同泰祥商号及商民方荫远、陈炳熙等抵押借款凭据》(日期不详),云南省富滇新银行档案,档号1065-003-00069-0004],即年利率高达21.6%。且借款期限多为半年,“银行……利率因之较高,其贷出期限至多亦不过六月”(参见李卓元:《云南创设农工银行之切要》,《云南实业改进会季刊》1919年第1期)。时人感叹,“不惟产业资金无所裨益,即于商业资金之周转……反受其害”(参见《云南对外贸易概论》,陆复初:《昆明市志长编》卷12,第34页)。高企的融资成本挤压了云南省的实业投资。

⑪ 《侨商来滇记续》,《云南实业公报》1920年第3期。

其三,纸币超发导致物价飞涨,人民消费水平下降,丧失购买力,^①致使实业发展再经营、再生产、再投资缺乏驱动之力,使云南省经济长期得不到发展,政府财力常年薄弱,这反过来又迫使不得不借债补足,陷入恶性循环的怪圈之中。

超承受能力的巨额内债发借,使云南省金融紊乱、经济凋敝、财政崩溃、民生艰难,最终也将唐继尧拖入债务深渊。早期唐氏以护国公债,号召民众解囊讨袁,颇获声望。但随后其发借内债规模颇巨,积欠之款不仅未能及时偿还,反而越借越多,以至发借了超出财政年均收入10倍的巨额债务,造成金融极度恐慌。长期的军需消耗使云南财尽民穷,“经过护靖诸役……以演成今日财尽民穷之险。”^②到唐继尧末期,纸币超发将财政拖入崩溃,“通货已现恶性膨胀,财政上的困难,愈更加深而严重……通货膨胀犹如一匹无羁的野马,拖着财政向绝境奔驰,云南财政,危机四伏,最后终全崩溃。”^③纸币充斥、汇兑困难、商业停顿,财政金融极度紊乱,唐氏民心尽失,军官叛离。1926年,唐继尧已危机四伏,“胡龙二人手握重兵……时存改造云南之志……深得滇人称颂。”^④最终唐氏被部属兵谏下野,以至众叛亲离,悲愤离世。

而这一时期,中央以及其它省份,也有依靠内债维持入不敷出的财政的现象。根据千家驹的统计,北京政府正式发行的政府公债多达27种,金额达到610069588元。^⑤对此,王宗培评价说,“民国肇造,金融枯竭,中央历年财政入不敷出,当轴穷于应付,乃专恃起债,以为补苴之策。”^⑥在地方上,同样也依靠内债补足财政。“民国肇造,地方财政正式奠立,各省收支,尚能力求适合,但民六以后,南北分裂,内战频仍,政局靡乱,军费日增,而亏累日剧,主政者冀图侵蚀中饱,理财者惟知剜肉补疮……遂多乞灵于公债……军需政费,胥赖于是。”^⑦根据贾士毅的统计,北京政府时期地方政府发行公债数额高达近8000万元。^⑧潘国旗进一步统计发现,江西、浙江、直隶、河南、安徽、北京、江苏等多达17个省(区、市)累计发行内债高达1.46亿元。其中,江西先后主政的李纯、陈光远等人,因扩张军备,在地方财力不足情形下,借债度日,累计发行17支共计约2668万元公债。浙江省自民国肇始,军政两费巨增无度,财政日趋亏空,发行8种共计1960万元内债。直隶地方内债额亦高达1900万元之多。^⑨虽然这些省份的债务主要依靠公开劝募而得,与云南省依靠货币超发获取颇有区别,但过度的债务发借,其负面效应如出一辙,“或拨充军费,或用以整理债务……均不过暂济一时之困,使支出更为膨胀,终始财政之累,其为害民众固无论矣。”^⑩

作为缓解政府融资困境的尝试,适当规模的内债利用金融系统进行融资,比传统社会的苛捐杂

① 需要补充说明的是,云南大宗商品为矿产,且出口居多,但因富滇银行纸币价格跌落,外汇补水过多,国际市场亦难以打开局面。“自唐公返滇,二次秉政,因军费增加,收入不足相抵,只有常向富行拨借,纸币发行额日渐增多……于是银币贴水,外汇补水。”参见《民国迄今金融之变态》(日期不详),中国人民银行云南省分行金融所编印:《云南富滇银行——云南富滇新银行历史资料汇编》(上),第132页。史料显示,“十二年下半年外汇渐涨,总计加水40元,十三年每百元加水42元……十四年,需加水113元……十五年初,港币汇率每百元加水135元,到六月初竟涨至245元。”万湘徵:《云南对外贸易概观》,新云南丛书出版社1946年版,第197—198页。“因汇水猛涨,人心惶惶,商务更遭挫折”(万湘徵:《云南对外贸易概观》,第197页)。如此折水,使外贸损耗过多,出口不断下跌(参见钟崇敏:《云南之贸易》,1939年油印本,第181页)。钟著统计显示,1922—1926年,云南省大宗商品锡矿的出口量分别为9.13、7.93、6.96、8.92、6.51万公担。除1925年有所回暖外,其余年份皆为下跌。

② 《云南省民政厅关于漾濞县长呈拟整理财政派款办法一案给漾濞县的指令》(1933年7月17日),云南省民政厅档案,档号1011-012-01091-008。

③ 张肖梅:《云南经济》,第U1页。

④ 《滇唐仅能自保》,《申报》1926年9月27日,第7版。

⑤ 千家驹:《中国的内债》,第9页。

⑥ 王宗培:《中国之内国公债》,上海长城书局1933年版,第3页。

⑦ 万必轩:《地方公债》,大东书局1948年版,第3页。

⑧ 贾士毅:《民国续财政史》,商务印书馆1934年版,第185—197页。

⑨ 潘国旗:《北洋政府时期的地方公债探析》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2018年第4期。

⑩ 万必轩:《地方公债》,大东书局1948年版,第4页。

税颇有进步。但其超出财政承受能力的过度发借,以及军需式的错配化投资,致使内债未能产生应有的经济与社会发展效应。虽然云南省内债与中央及其他省市内债的额度有异、模式有别,然内债规模、投向却又“殊途同归”:实业发展日暮途穷,财政金融极度紊乱,民众生活十分困苦。其中遗留的深刻教训,值得今人反思体悟。

A Study on the Internal Debt of Yunnan Provincial Government during the Tang Jiyao Period

Bi Xuejin, Ma Jinhua

Abstract: During Tang Jiyao's administration of Yunnan, the province issued 17 million yuan of domestic debt, including SUILIANG bonds, HUGUO bonds and so on, but the public could not afford to subscribe, so few funds were raised. The provincial government took a shortcut by issuing additional banknotes through the provincial Fudian Bank and borrowing nearly 90 million yuan, thus creating a huge debt ten times the annual revenue. In the public issue of domestic debt, the issue amount was large and the actual amount raised was small, with specific borrowing targets and a single borrowing body. In the case of non-public domestic debt, the Fudian Bank, which was directly under the government, was used as a tool to over-issue banknotes and borrow directly, resulting in "printing money on demand and borrowing on demand", which eventually led to hyperinflation, financial chaos and hardship for the people. The increasing size and structure of Yunnan's domestic debt during this period is a reflection of how Yunnan's finances changed from difficult to deteriorating to near collapse.

Keywords: Yunnan, Domestic Debt, Fudian Bank

(责任编辑:王小嘉)

《战争、税收与财政国家建构:近代中国所得税研究》简介

魏文享著《战争、税收与财政国家建构:近代中国所得税研究》2022年6月由中国社会科学出版社出版。本书从战争、税收与财政国家建构的脉络出发,基于“制度内外”及“上下结合”之多维视角观察,围绕公共税收、政府借贷、经济增长和财政信用为中心的循环体系之建立,系统考察了所得税在近代中国之引介、立法、制度与征收进程及命运,廓清了所得税制度在中国本土化的实践路径。同时,从税收结构的嬗变及其与财政借贷的关系,总结了所得税及直接税改革对近代中国国家财政能力与国家治理的重要影响。本书综合利用了馆藏档案、已刊资料、文集及近代报刊等史料,注重与民国迄当代前贤之研究成果进行对话,兼采西方财政政治学等相关理论,全面反映了所得税在全球的扩散逻辑及在近代中国的使命与道路实践。

全书共分十章。第一章厘清了清季财政转型及所得税筹议立法的过程;第二章考察了民初所得税的本土试行及其失败;第三章分析了国民政府财政国家的建构与所得税之艰难推进;第四章探讨了所得税开征进程中的官民交涉与税权表达;第五章将直接税之人事与政治置于于税政革新及派系权争的背景下加以考察;第六章考察了全民抗战时期所得税法律建构与税法推进问题;第七章梳理了所得税征稽中华洋同税的问题;第八章是对全面抗战时期国民政府所得税实征策略的廓清;第九章对内战通胀中所得税制度异化问题展开讨论;第十章讨论了战时财政体系下所得税之征收绩效,并进行了国际比较分析。此外,结语部分对于近代中国所得税使命及发展道路、国家与民众的税收关系,以及持续战争中的不可持续财政问题进行了系统考察。(魏文享)