

# 国民政府 1929 年赈灾公债研究<sup>\*</sup>

赵海峰 朱正业

**内容提要:**1928 年秋,以西北地区为中心,中国北方暴发了特大旱灾,次生及衍生灾害更是遍及全国。此时“二次北伐”结束不久,盘踞西北的冯玉祥为赈济灾民,也为巩固实力,积极促成国民政府于 1929 年 1 月发行赈灾公债。而蒋介石也想以此重塑政府权威,于是成立全国赈灾委员会作为统一的赈灾机构,并采取一系列筹赈措施,如财政拨款、各省援助、捐俸助赈等,却发现只有发行公债的效率最高,筹款最多。尽管由于国家信用的缺失和蒋冯关系的恶化,使得公债在发行时效和额度、分配比例、实际所得等方面深受制约,但作为一种现代化的金融手段,它可以在尽量不影响赈灾效率的情况下,将实际所得稳定在面值的 2/3 左右,促使政府筹赈款项从百万提升到千万量级,是当时最重要的赈款来源,“举债赈灾”遂成惯例。

**关键词:**赈灾公债 西北旱灾 赈灾委员会 冯玉祥 许世英

公债<sup>①</sup>发行的本意是作为一种应急手段,通过现代金融方式收集社会上的闲散资金,在尽量不影响社会正常运行的前提下,完善基础建设,振兴实业经济,以及应对突发事件,如战争、灾害等。然而,自马关条约之后,巨额赔款和军费开支促使晚清政府的债务(以外债为主)迅速增加,只能大肆加征赋税以缓解压力。<sup>②</sup>洪宪帝制失败后,地方军阀截留税收,加之当时变乱频仍,灾荒不绝,中央财政危机进一步加剧,“寅吃卯粮,举债度日”成为常态。<sup>③</sup>当应急的手段常规化,真到应急之时便束手无策,政府的公共职能也只能向民间“让渡”。<sup>④</sup>1920 年华北地区暴发特大旱灾,促使北洋政府发行了第一次也是其唯一一次赈灾公债。但由于当时国家债信严重不足,实际发行惨淡,赈灾作用更是有限,只能转而寻求外债。<sup>⑤</sup>即便如此,政府也不过筹集了四五百万赈款,根据北京国际统一救灾总会的统计,民间则募捐了剩下的一千多万,且大多数来自国外。<sup>⑥</sup>

[作者简介] 赵海峰,安徽大学历史学院博士研究生,合肥,230039,邮箱:reoyan@foxmail.com。朱正业,安徽大学历史学院教授,合肥,230039。

\* 本文为国家社科基金重大项目“民国时期淮河流域灾害文献搜集、整理与数据库建设”(批准号:18ZDA196)阶段性成果。

① 南京国民政府前期发行的债券,主要以“公债”和“库券”两种形式在国内募集,但宋子文为避免立法院的掣肘,将许多公债以库券的形式,由财政部直接发行,使二者并无多大区别,故被统称为“国内公债”,许多学者以此研究当时财政问题并无不妥。然而,理论上,二者的发行程序、具体用途、偿还周期各不相同,尤其是立法院曾制定《公债法原则》,将公债的用途做了较为严格的限定,以建设为主,禁止随意挪用,而库券往往用来缓解财政压力,没有特定的建设用途。这意味着,经立法院通过的“公债”,至少具有名义上的正当性,本文的“赈灾公债”明显也在其中。因此,如果我们关注此类公债发挥的建设作用,其与库券之间还是应该有所区分。参见马寅初:《财政学与中国财政——理论与现实》(下),商务印书馆 2006 年版,第 583—585 页;何松龄:《公债》,商务印书馆 1935 年版,第 24—27 页;《公债法原则》,《中央日报》1929 年 4 月 22 日,第 3 版。

② 潘国旗:《近代中国国内公债研究(1840—1926)》,经济科学出版社 2007 年版,第 83、145 页。

③ 国民政府主计处岁计局编印:《岁计年鉴》,1934 年印行,“第 1 章”第 2 页。

④ 蔡勤禹:《民间组织与灾荒救治——民国华洋义赈会研究》,商务印书馆 2005 年版,第 260—265 页。

⑤ 王毅、冯小红:《1920 年至 1921 年北洋政府赈灾借债研究》,《历史教学》2003 年第 10 期。

⑥ 北京国际统一救灾总会编印:《北京国际统一救灾总会报告书》,1922 年印行,第 193—197 页。

南京国民政府成立后,试图重新介入公共领域,通过广泛的社会救济以挽回政府权威。但赈灾的前提在于充足的财政支持,于当时而言,财政枯竭,民生凋敝,可谓“国困民乏”,加上国际借贷和援助的渠道也对中国关闭,<sup>①</sup>仅靠财政的直接拨款和民间募捐等常规路径,难以应对大规模自然灾害,“举债赈灾”也就成了不二之选。对此,国内的公债史和灾害史学者虽有所涉及,但缺乏具有针对性的专门研究。<sup>②</sup>有鉴于此,本文将以 1929 年国民政府初次发行的赈灾公债为例展开讨论,以深化该方面研究。

## 一、特大旱灾背景下的政治对立与赈灾活动

1928 年夏,西太平洋副热带高压向东南偏移,使得夏季风偏弱,只能徘徊在南方一带,形成北旱南涝的局面,黄河中上游地区更是暴发了“百年不遇”的特大旱灾。<sup>③</sup>旱灾持续三年之久,引起了一系列的次生及衍生灾害,如水灾、蝗虫、冰雹、台风、兵燹、疫病等。据官方调查,全国二十一省,上千县,均受到不同程度的影响,“哀鸿”遍及全国。<sup>④</sup>为了区分受灾各省的轻重缓急,国民政府赈务处将各省划分为甲、乙、丙、丁、戊五等,其中,甲等最为严重,省内受灾县份占 2/3 以上,且受交通不便、财政匮乏、金融枯竭、生产力落后等因素制约,不易救济,<sup>⑤</sup>其中符合条件的有陕西、甘肃、山西、绥远四省,皆以旱灾为主,<sup>⑥</sup>故又称“西北旱灾”。

表 1 1928 年特大旱灾全国受灾情况表

灾级	省别	受灾县数	受灾人数	灾级	省别	受灾县数	受灾人数
甲等	甘肃	65	2440840	丙等	河北	71	6000000
	陕西 <sup>1</sup>	85	5355264		广东 <sup>2</sup>	60	1271807
	山西	86	6017897		浙江	34	700000
	绥远	17	1498819		广西	50	3161135
乙等	河南	112	4011666	丁等	安徽	41	5461882
	山东	83	5000000		湖北	62	9197285
	察哈尔	16	3068432		湖南 <sup>3</sup>	51	
					江西 <sup>3</sup>	69	
				江苏 <sup>3</sup>	4		

资料来源:据国民政府赈务处编印《各省灾情概况》(1929 年印行,第 1—3 页)、赈务委员会总务组编印《赈务特刊》(1931 年印行,第 40 页)、中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 1 编《财政经济(七)》(江苏古籍出版社 1997 年,第 495—496 页)相关内容整理。

说明:本表根据国民政府对于灾情等级划分,参考国民政府赈务处编印的《各省灾情概况》重新编制,对于无法确认灾级,或没有灾情数据的省份,予以删减。

注:1. 长安等七县灾民未列入该灾民数内。

2. 广州市及十一县灾民未列入该灾民数内。

3. 灾民人数未据详报,无法列入。

① 1920 年的华北赈灾对外依赖严重,政府筹赈主要通过对外举债实现,民间募捐也以国际援助为主。但也是在 1920 年,由于北洋政府之前的赖账行为,新四国银行团达成协议,严格限制向中国贷款,这也是为何南京国民政府前期大肆发行国内公债的重要原因。至于稳定的国际援助更是在二战之后才得以实现,当时尚无此惯例。

② 参见千家驹:《中国的内债》,社会调查所 1933 年印行,第 44 页;刘杰:《中国近代银行业的公债经营(1897—1937)》,博士学位论文,华中师范大学,2015 年,第 171 页;蒋立场:《1927—1937 上海银行业与国民政府内债研究》,上海远东出版社 2012 年版,第 64、72 页;李玉才:《冯玉祥与民国年间豫陕甘大赈灾(1928—1930)》,《中国农史》2006 年第 1 期;池子华、李红英、刘玉梅:《近代河北灾荒研究》,合肥工业大学出版社 2011 年版,第 166 页;武艳敏:《民国时期社会救灾研究——以 1927—1937 年河南为中心的考察》,中国社会科学出版社 2014 年版,第 120 页;叶宗宝:《同乡、赈灾与权势网络:旅平河南赈灾会研究》,中国社会科学出版社 2014 年版,第 100 页。

③ 董安祥、王劲松、李忆平:《1928 年黄河流域特大旱灾的灾情和成因研究》,《干旱区资源与环境》2014 年第 5 期。

④ 《哀鸿几遍全中国》,《时报》1929 年 4 月 10 日,第 3 版。

⑤ 赈务委员会总务组编印:《赈务特刊》,1931 年印行,第 40 页。

⑥ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 1 编《财政经济(七)》,江苏古籍出版社 1997 年版,第 495—496 页。

1928年秋,随着灾情日益突显,“二次北伐”后瓜分北方各省的冯玉祥与阎锡山二人,一方面通过呼吁社会赈灾抢占舆论高地,提高自身形象;另一方面趁机向国民政府发难,迫使其提供更多财政支持,巩固自身力量。1928年底,二人分别成立豫陕甘赈灾委员会与晋冀察绥赈灾委员会,并各自担任委员会主席,为赈灾奔走呼号,不遗余力。<sup>①</sup> 阎锡山不惜清理家产,<sup>②</sup>调拨军粮用以赈灾,<sup>③</sup>甚至放低姿态向当时名流陆伯鸿致信,请求募资。<sup>④</sup> 冯玉祥也多次向陆伯鸿、<sup>⑤</sup>王一亭等上海工商界代表登报致谢,<sup>⑥</sup>并在《申报》上条陈赈灾方法,历数晚清与北洋政府赈灾力度与成效,希望国民政府重视赈灾,增加财政支持。<sup>⑦</sup> 他似乎也明白国府财力有限,于是以“豫陕甘三省旱灾奇重,拟举行工赈”为由,恳请国府发行赈灾公债1000万。<sup>⑧</sup>

作为名义上的统一政府,蒋介石也需要通过赈济灾民恢复经济,保证税收,彰显其统治的合法性。根据行政院1929年的工作报告,国民政府“先后飭令财政部速筹垫款二百万元施放急赈”。又因“灾区广阔,续款过巨,中央财力尚有不胜”,通电各省分担赈款募集之责,预计筹款135万元,并要求文武官吏一律“捐俸助赈”。<sup>⑨</sup> 此外,国府先后成立直鲁赈灾委员会和赈款委员会,<sup>⑩</sup>皆由许世英担任主席,财政部先后将103万海外捐款和30万东北助赈款交付其使用。<sup>⑪</sup> 随着蒋冯关系破裂,二人围绕着赈灾的政治博弈也逐渐摆上明面,并以此发动舆论战声讨对方,蒋“诬陷”冯贪墨赈款、赈粮以充军资,<sup>⑫</sup>冯亦指责蒋扣押赈粮,坐视饥民陷入绝境。<sup>⑬</sup> 这些“明争暗斗”一直持续到中原大战结束,<sup>⑭</sup>贯穿此次赈灾全过程,产生了巨大的消极影响。<sup>⑮</sup>

## 二、政治环境制约赈灾公债的发行与分配

在赈灾公债发行前后,冯玉祥就因军队编遣问题,与蒋介石的关系由“暧昧”转向“对立”。<sup>⑯</sup> 蒋

① 豫陕甘赈灾委员会与晋冀察绥赈灾委员会所管辖的省份各对应其控制的区域,两委员会成立之时,冯、阎二人皆在南京参加编遣会议,成员包括三部分:二人的亲信下属、宋子文等中央官员、熊希龄等社会贤达。全国赈灾委员会成立后,两机构渐次取缔。参见晋冀察绥委员会编印:《晋冀察绥赈灾委员会报告书》,1929年印行,“国民政府令”第2页;《本会启示(一)》,《赈灾汇刊》1928年第1期。

② 《阎锡山清理家产》,《申报》1929年5月20日,第4版。

③ 《阎拨军粮运陕赈济》,《申报》1929年8月1日,第2版。

④ 《阎锡山致陆伯鸿函》,《申报》1929年1月27日,第14版。

⑤ 《冯总司令函谢陆伯鸿赈灾》,《申报》1929年1月1日,第28版。

⑥ 《冯玉祥电谢赈款》,《申报》1929年5月16日,第14版。

⑦ 《冯玉祥条陈豫陕甘赈灾办法》,《申报》1929年1月27日,第10版。

⑧ 冯玉祥:《呈国民政府拟举行工赈请令行财政部发行赈灾公债一千万以资救济由》,《赈灾汇刊》1928年第1期。

⑨ 中央政治会议秘书处编印:《政治总报告》(下),1930年印行,“行政院工作报告”第4—5页。

⑩ 直鲁赈灾委员会最初是1928年春为战后救济而设,后来旱灾日益严峻,又转而成立赈款委员会、全国赈灾委员会。三者均由许世英担任主席,呈递进式发展,后者成立则前者取缔,是见证国民政府于1928—1929年统一全国赈务的核心机构。参见国民会议秘书处编印:《国民政府政治总报告》(中),1931年印行,第28页。

⑪ 振务委员会总务组编印:《振务特刊》,1931年印行,第31页。

⑫ 训练总监部政治训练处编印:《讨伐冯逆宣传大纲》,1929年印行,第14页。

⑬ 民国史料编辑社编:《冯玉祥政治要电汇编》卷11,东方学社1933年版,“慈善”第16页。

⑭ 国民党中央执行委员会宣传部编印:《讨伐叛党祸国殃民的阎锡山、冯玉祥》,1930年印行,第103页。

⑮ 对于冯玉祥侵吞赈款一案,源于国民政府训练总监部政训处的调查(也说是华洋义赈会),发现冯将两千余吨赈粮充作军饷。之后在讨冯、阎的檄文中多次提及。对此,冯玉祥在日记中强调,此项粮款均由刘定五、王一亭(二人均为当时社会名流)经手,自己只是从旁协助,“又从何挪取?”蒋方指控具有强烈的政治宣传色彩,冯之日记又仅是一家之言,各中细节,事实真相,我们不得而知。至于蒋扣留赈粮一案则确有其事,蒋曾电令何成潜速派人北上交接,放行西北粮车。但扣押粮车是出于蒋的授意,还是地方军官自作主张,我们亦不得而知,但如果冯真的以赈粮充军资,蒋又何必放行?参见《陕甘运粮之调查》,《申报》1929年5月23日,第6版;李玉才:《冯玉祥与民国年间豫陕甘大赈灾(1928—1930)》,《中国农史》2006年第1期;《叶开鑫电蒋中正见冯玉祥破坏交通吞没赈捐扩充军实》,台北“国史馆”藏,“蒋中正总统文物”档案,典藏号002-090400-00005-081;《蒋中正电何成潜请速派王均上官云相等前往接事及放行西北赈粮车》,台北“国史馆”藏,“蒋中正总统文物”档案,典藏号002-080200-00398-064;中国第二历史档案馆藏:《冯玉祥日记》第3册,江苏古籍出版社1992年版,第24页。

⑯ 永刚、俊才:《冯玉祥与蒋介石——从把兄弟到死对头》,中央文献出版社2000年版,第180页。

自然不能削弱自己以壮大对手,随即成立全国赈灾委员会,由许世英担任主席,统筹全国赈灾事宜。<sup>①</sup>原豫陕甘、晋冀察绥、两粤等区域性赈灾委员会及中央的赈款委员会,“应于半月内自行拟具结束办法呈候”。<sup>②</sup>同时,许世英也给全国赈灾委员会及各省赈务会制定了相对严格透明的组织章程和会计准则,<sup>③</sup>保证专款专用的同时,也将赈灾的主导权从地方收归中央。

### (一) 赈灾主导权的争夺限制了公债的发行时效和份额

1929 年 1 月 8 日财政部公布《国民政府民国十八年赈灾公债条例》(以下简称《条例》),定名为“国民政府民国十八年赈灾公债”,发行面值 1000 万,按“票面九八发行”,即每百元实收 98 元,“年息八厘”,<sup>④</sup>以关税增加收入为担保,由总税务司依照还本付息表,按月拨出基金交存中央银行保管备付,到期偿还,“以昭信用”。<sup>⑤</sup>然而,《条例》虽明确公债自发行之日生效,但各省却迟迟未能领到赈款或债券,其间多有催促,阎锡山于发行当日就呈文国府,希望预支赈款 30 万以便“赶放急赈”未能如愿。<sup>⑥</sup>1 月 24 日,冯玉祥亦向行政院发电,催促早日分配,<sup>⑦</sup>虽提前领取了 100 万面值的预约券,但剩下的 900 万直到 4 月才集中发放(见表 2),间隔三个月之久。债券发放缓慢的原因主要还是争夺赈灾主导权的需要,国民政府将公债的分配权交由全国赈灾委员会,但该机构 3 月 15 日才正式成立,直到 4 月 8 日召开的第四次常务委员会议上,才确定最终分配方案,债券得以集中发放,但要求地方先成立省赈务会才能领取,否则不予发放,比如,两广就因未及时成立而暂缓。<sup>⑧</sup>

政治斗争不仅导致债券发放缓慢,还影响了发行额度。冯玉祥曾在日记中写道,“余在京时,每次开会辄痛言政府为人民之政府,应为人民打算,如果人民全行饿毙,还要政府作甚?因此得罪多少人,后来才发行两千万赈灾公债。”<sup>⑨</sup>明明只有 1000 万,为何冯玉祥却认定为 2000 万?对此,笔者进行了考证。冯一开始虽然只要求 1000 万,但仅限于豫陕甘三省赈灾之用。而蒋介石也确实同意续发 1000 万,其间,许世英<sup>⑩</sup>及各省政府<sup>⑪</sup>曾多次明电催蒋履行承诺,但当许世英“奉主席(蒋介石)亲批”找到宋子文之时,宋却以“税收短绌,基金不敷”为由,不予发行。<sup>⑫</sup>那么,此次赈灾究竟需要多少赈款?对此,冯玉祥认为豫陕甘赈灾款应有 3000 万。1928 年 12 月 24 日,他写道,“与熊希龄谈,认为豫陕甘灾情奇重,非三千万不能赈济事。”<sup>⑬</sup>1929 年 1 月 14 日,他又与刘治州谈及赈款分配办法,认为河南 800 万,陕、甘各 1000 万方可。<sup>⑭</sup>公债发行后,他又呈文国府,仅陕西一省至少需要赈灾公债 600 万“方可活民命”。<sup>⑮</sup>面对蒋介石的质疑,他解释道,“陕、甘数千万人,即令筹款三二千万,每

① 《赈灾委员会主席许世英呈国民政府为各赈灾委员会办事规程》,台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号 001-012071-00331-025。

② 《赈款委员会主席许世英呈国民政府为请迅即明令特派赈灾委员会委员》,台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号 001-012071-00331-014。

③ 《赈务委员会呈送修正各省赈务会赈款管理规则》,台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号 001-012071-00331-009。

④ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 1 编《财政经济(三)》,第 50—51 页。

⑤ 《财政部呈国民政府为奉令指定关税为基金发行公债一千万元拨发赈务一案》,台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号 001-012470-00021-001。

⑥ 晋冀察绥委员会编印:《晋冀察绥振灾委员会报告书》,“函”第 7 页。

⑦ 民国史料编辑社编:《冯玉祥政治要电丛编》卷 11,东方学社 1933 年版,“慈善”第 10 页。

⑧ 许世英:《振灾委员会报告》,殷梦霞、李强主编:《民国赈灾史料续编》第 1 册,国家图书馆出版社 2009 年版,第 277—281 页。

⑨ 中国第二历史档案馆编:《冯玉祥日记》第 3 册,第 24 页。

⑩ 《许世英王震再电蒋介石为灾民请命电》,《申报》1929 年 10 月 5 日,第 14 版。

⑪ 有学者曾因 1930 年各省多次催促国民政府发行公债,认为 1929 年赈灾公债发行缓慢,但实际上,1930 年各省所催促之公债是续发公债。参见武艳敏:《民国时期社会救灾研究——以 1927—1937 年河南为中心的考察》,第 120 页;《训令第 1354 号》,《行政院公报》第 141 号(1930 年 4 月 7 日)。

⑫ 许世英:《振灾委员会报告》,殷梦霞、李强主编:《民国赈灾史料续编》第 1 册,第 304 页。

⑬ 中国第二历史档案馆编:《冯玉祥日记》第 2 册,第 556 页。

⑭ 中国第二历史档案馆编:《冯玉祥日记》第 2 册,第 564 页。

⑮ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 1 编《财政经济(七)》,第 492 页。

人又能吃几天耶。”<sup>①</sup>红十字会也曾喊出赈灾口号：“一元救一命，十元救一家，百元救一村。”<sup>②</sup>按照这个标准计算，根据卫生部长薛笃弼的调查，截至1929年3月10日，豫陕甘三省灾民已增加到1630万，仅陕西就有625万，与冯的公债诉求倒也吻合。<sup>③</sup>许世英也有类似观点，除了要求续发赈灾公债1000万外，又提出增发外债2000万。<sup>④</sup>此外，许还提出“治本之策”，要求财政部每年拨款500万专做备荒赈灾之用，甚至不惜辞职与国民政府讨价还价，最终通过《救灾准备金法》，要求国府每年财政预算总额的1%充作救灾准备金，存满5000万为止。<sup>⑤</sup>可见，在应对特大灾害上，国内赈灾专家在资金诉求上已经达成一定共识，此次仅1000万的赈灾公债与实际需求仍有很大差距。

## (二) 分配比例一定程度上仍是政治均衡的结果

在具体的分配上，冯玉祥申请之时，言明用途有三：其一，300万用于修路，“今拟筑一干路，联络宁夏、兰州、西安、荆紫关、南阳、周家口，至定远与津浦路相接。”其二，200万用于挖井，“拟在三省境内相宜之地，开凿三万井。”其三，500万用于水利，“拟实行恢复郑国渠，于钓儿嘴筑储水库，调剂水量，预计可灌溉田五百万亩。”<sup>⑥</sup>但国民政府既然通过赈灾委员会将支配权收归中央，就不可能按照冯的意图支配，而是多次调整分配比例，将分配范围拓展到全国。<sup>⑦</sup>也正因如此，其统计结果十分杂乱，不同的史料中统计结果不尽相同，多有疏漏，对此，笔者结合具体发放时间，加以重新梳理。

表 2

1929年赈灾公债分配及发放情况一览表

单位：万元

批次 省份	财政部发放	全国赈灾委员会发放				合计	灾级
	2月上旬	4月9日	4月20日	4月下旬	5月14日		
陕西	40	55	95		10	200	甲等
甘肃	35	20	55	10		120	甲等
山西		55	55	10		120	甲等
绥远		35	35		7	77	甲等
河南	25	15	40			80	乙等
山东		35	35			70	乙等
察哈尔		25	25			50	乙等
河北			45			45	丙等
广东			35			35	丙等
广西			35			35	丙等
安徽			30			30	丙等
浙江			30			30	丙等
湖南			35			35	丁等
湖北			25			25	丁等
江苏			25			25	丁等
江西			15			15	丁等
黑龙江			5(3)			5	丁等

① 中国第二历史档案馆编：《冯玉祥日记》第2册，第612页。

② 1930年的西北赈灾，华北慈善联合会又喊出“三元救一命”的口号，三元可购米一斗，供一人吃两个月。参见《救命功德：红会竭力筹振》，《时报》1929年6月7日，第5版；蔡勤禹：《华北慈善联合会述论》，《青岛大学学报（社会科学版）》2021年第1期。

③ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编《财政经济（七）》，第470页。

④ 振务委员会总务组编印：《振务特刊》，1931年印行，第32页。

⑤ 武艳敏：《灾难的补偿：1930年〈救灾准备金法〉之出台》，《四川大学学报（哲学社会科学版）》2006年第2期。

⑥ 冯玉祥：《呈国民政府拟举行工赈请令行财政部发行赈灾公债一千万以资救济由》，《赈灾汇刊》1928年第1期。

⑦ 许世英：《振灾委员会报告》，殷梦霞、李强主编：《民国赈灾史料续编》第1册，第278、281、286页。

续表 2

批次 省份	财政部发放	全国赈灾委员会发放				合计	灾级
	2 月上旬	4 月 9 日	4 月 20 日	4 月下旬	5 月 14 日		
北平			3			3	戊等
合计	100	240	623	20	17	1000	

资料来源:据张研、孙燕京主编《民国史料丛刊》第 733 册(大象出版社 2009 年版,第 469—477 页)、《豫陕甘委员会会议决三省分配赈款百分比》(《民国日报》1929 年 1 月 21 日,第 7 版)、孙维栋《陕西省赈务会常务委员会驻京沪代表孙维栋经办赈务报告》(陕西赈务会赈济物品驻京运输处 1930 年印行,第 53—54 页)、蒋立场《1927—1937 上海银行业与国民政府内债研究》(上海远东出版社 2012 年版,第 72 页)、中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第 5 辑第 1 编《财政经济(七)》(第 495—496 页)、振灾委员会编印《振款出纳报告》(1929 年印行,第 71—72 页)、振灾委员会编印《第二次振款出纳报告总计》(1929 年印行,第 1 页)、振灾委员会编印《第四次振款出纳报告总计》(1929 年印行,第 37 页)、振务委员会总务组编印《振务特刊》(1931 年印行,第 34—38 页)相关内容整理。

说明:第一批发放的赈灾公债为预约券,由豫陕甘赈灾委员会领取,三省具体数目由笔者参照相关的划分比例,对照现款记录计算而得。日期根据该委员会与上海银行公会最早于 2 月 8 日交涉,故推测为 2 月上旬。发放日期为陕西省赈务会领取公债日,因第四次发放不含陕西,却又在 4 月内,故推测为 4 月下旬。赈灾公债的分配主要由赈灾委员会第一、四、七次常务会议决定,但从决策到发放仍有相当间隔,故未采用会议时间表示批次。根据《第四次振款出纳报告总计》,1929 年 9—10 月,赈委会仍有两万债券支付福建、贵州。对此,笔者在《振务特刊》的统计中发现,黑龙江的实际发放额由 5 万变成 3 万,福建、贵州各有 1 万,缘由不详。

通过表 2 可知,赈灾委员会对公债的分配基本符合灾情分布,灾级越高,分配越多,虽看似合理,但这也意味着,原本用于豫陕甘三省的赈款被大幅削减,总相加仅 400 万元。无怪乎冯玉祥在日记中抱怨:“曾费九牛二虎之力通过发行赈灾公债,乃结果公债虽大发特发,赈粮却杯水车薪,致西北同胞饿死载道。”<sup>①</sup>对此,笔者认为,出现“杯水车薪”的结果来自于两方面:一方面是国民政府通过赈灾委员会主导赈款分配,削减了西北三省的份额,转而分配给赈灾需求尚不迫切的省份,比如此次分配给湖北的债券,直到 1934 年 7 月,湖北省执行委员会仍持有两万元债券待售。<sup>②</sup>广东省政府则在 1930 年 10 月才将 10 万元债券分配给麻风医院,15 万充作治河工费。<sup>③</sup>对此,有学者认为当时各省为争夺救灾资源,大肆渲染灾情严峻,以争夺对其更有利的赈灾和财政环境。<sup>④</sup>另一方面,恐怕冯玉祥一开始也没想到,债券的票面价值和实际所得其实有很大差距。

### 三、国家信用与赈灾公债的变现及偿还机制

国家信用,即政府的偿债能力,是各类公债得以发行的前提,赈灾公债也不例外。广州国民政府时期,宋子文进行财政改革,通过发行内债缓解财政危机。南京国民政府成立后,通过对外协商,提高关税 2.5%,称“二五关税”,并以此作为偿债基金,为发行公债提供担保,内债得以大量发行。然而,通过设置偿债基金作为发行公债的信用保证,本就是国家信用不足的表现。在这种情况下,公债不可能足额发行,而实际所得与公债面值之间的差额,就成为刺激金融业购买债券主要动力,也给国民政府带来沉重的债务负担。

#### (一) 国家信用不足背景下赈灾公债的抵押与售卖

债券分配各省之后,其变现途径有三:其一,抵押借款。持券人可将债券抵押给银行或钱庄等金融机构,约定利息与期限,到期后支付本息赎回。以第一笔预约券为例,豫陕甘赈灾委员会在 2 月 8 日就与上海银行公会进行交涉,却因公会内部意见迟迟未能统一,拖延至 3 月 27 日也未能达成任何交易,迫于无奈,公会只好允许各银行自行决定。<sup>⑤</sup>之后几天,委员会将债券一分为三,抵得现洋 50

① 中国第二历史档案馆编:《冯玉祥日记》第 3 册,第 76 页。

② 《本会会务纪要》,《汉口商业月刊》第 1 卷第 8 期(1934 年)。

③ 《训令第 3824 号》,《行政院公报》第 200 号(1930 年 10 月 30 日)。

④ 武艳敏:《抗战前十年国民政府救灾资金分配问题研究——以河南为中心》,《史学月刊》2013 年第 7 期。

⑤ 蒋立场:《1927—1937 上海银行业与国民政府内债研究》,第 71—73 页。

万,于3月30日分发三省。<sup>①</sup>该方法的特点是:筹款迅速,但数额较少,还需支付高额利息。其二,到期还本付息。债券的分配时间主要集中在四月份,而按照公债的还本付息表,第一次抽签日在6月30日,偿还本息共计52万。<sup>②</sup>因此,各省可以先将债券抵押应急,待中签后再按照面值领取本息。其三,于市面出售。南京国民政府成立后,上海的证券市场日益兴旺,为债券交易提供了一个相对理想的市场环境。<sup>③</sup>各省赈务机构可以派遣专员在上海办理,或指定机构代理,如孙维栋就是陕西赈务会驻京沪代表。

表3 1929年陕西省赈务会赈灾公债抵押情况一览表 单位:元

抵押日期	3月28日 <sup>1</sup>	4月22日	4月26日	平均或合计
承押机关	银行公会、钱业公会、福新面粉厂	中国银行	交通银行	
押出债券数	400000	300000	150000	850000
押借现款数	200000	100000	50000	350000
抵押期限	3个月	3个月	3个月	3个月
还款日期	6月29日、6月25日、7月8日	7月9日	7月9日	
抵押利率	8%、8%、10%	8%	8%	8%
本息合计	205093.33	102077.33	50979.43	358150.09
中签票抵还借款数	24020	10000	7000	41020
赎回债票数	375980	290000	143000	808980
代办机构	豫陕甘赈灾会	国府赈灾会	国府赈灾会	

资料来源:据孙维栋《陕西省赈务会常务委员会驻京沪代表孙维栋经办赈务报告》(第53—54页)、蒋立场《1927—1937上海银行业与国民政府内债研究》(第72页)相关内容整理。

注:1.原文3月18日的日期可能有误,具体抵押时间应在3月27日—30日之间,故推测为28日。

表4 1929年部分省份赈灾公债变现情况一览表 单位:元

省份	中签收入	出售面值	变现收入	变现率(%)	实际收入
陕西	86020	1921480	1252657	65.7	1342677
河南	40013	759987	499872	65.8	539885
绥远	45000	725000	479720	66.2	524720
河北		450000	299250	66.5	299250
江苏	10000	190000	127680	67.2	137680
湖南	22500	327500	218443	66.7	240943
江西	7500	142500	91200	64	98700
山西		1000000	600000	60	600000
山东		700000	430000	60	430000
总计或平均	211033	4508967	2968822	65.9	3183855

资料来源:据孙维栋《陕西省赈务会常务委员会驻京沪代表孙维栋经办赈务报告》(第54—55页)、河南省赈务会编印《十八年豫灾纪实》(1930年印行,第83页)、《绥远赈灾公债用途》(《大公报》1929年8月26日,第4版)、《永定河工程费尚无着》(《益世报》1929年9月21日,第2版)、《苏省赈务会第五次会议》(《申报》1929年9月1日,第13版)、《张代表慕先告知赈灾公债券已易现汇湘电》(《湖南赈务汇刊》1929年第4期)、《江西省赈务会民国十八年赈款出纳报告》(《江西赈务汇刊》1930年第1期)、耿步蟾和吉礼泰所编的《山西华洋救灾会十八年度赈务报告》(《中国华洋义赈救灾总会丛刊·甲种》1930年第29期),以及殷梦霞和李强主编的《民国赈灾史料续编》第1册(第313页)相关内容整理。

说明:陕西、河南、绥远三省的赈灾公债分多次出售,表中为汇总结果;河北、江苏、湖南、江西四省为一次性出售,利率固定;山西、山东因材料表述过于笼统,无法精确计算,故不计入总计或平均,仅作参考。变现率 =  $\frac{\text{变售收入}}{\text{公债面值}} \times 100\%$ ,实际收入 = 中签收入 + 变现收入,即各省通过赈灾公债实际可用于赈灾的现金数。河南、湖南、河北分别有扣息、佣金以及计算失误等问题,已做调整。

① 豫陕甘赈灾委员会:《豫陕甘赈灾委员会征信录》,张研、孙燕京主编:《民国史料丛刊》第733册,第469—477页。

② 《财政部呈国民政府为奉令指定关税为基金发行公债一千万元拨发赈务一案》,台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号001-012470-00021-001。

③ 武建新:《中国近代公债市场研究》,博士学位论文,中央财经大学,2018年,第64页。

基于表 3,我们可以发现,赈灾公债作为一种金融产品,其使用方法相对灵活,一定程度上保障了赈灾的时效性。以陕西为例,以预约券的形式优先拿到 40 万债券,缩短了发放时间。之后,又通过抵押贷款迅速筹集现金,虽需要支付一定的利息,但在具体数额上,也并非没有讨价还价的余地,<sup>①</sup>安徽就曾抵押 30 万赈灾公债,得现款 20 余万,已经不亚于出售所得。<sup>②</sup>如表 4,每百元债券的售价大致在 65—70 元之间,七省的平均变现率为 65.9%,加上各省一般要等第一次还本付息之后再行出售,那么,1000 万的赈灾公债,实际可用于赈灾的现款应为 676 万,约为面值的 2/3。<sup>③</sup>

对此,千家驹曾将 1927—1931 年财政报告中的“债券收入”一项统计为 5.39 亿,较之其间发行的 10.06 亿债券,得出这一时期实收额仅为发行额“半数”的论断,也得到了学界的广泛认可。<sup>④</sup>但以此次赈灾公债为例,我们发现该论断确有存疑之处,忽略了公债运行的灵活性和多样性,可归纳为以下三点:

其一,据杨格所说,民国时期的学者就已经普遍认为,全面抗战前,公债的实际所得仅是票面价值的五六成,但杨格表示,“这种责难所根据的材料是不正确的”,他通过孔祥熙与施肇基的电文指出,“所得比率大约在 60%—75% 的范围内,1935—1937 年有所改进”。<sup>⑤</sup>尽管他也承认在不了解政府与银行具体往来的情况下,无法给予一个更加准确的数值,但通过表 4 的统计分析,赈灾公债实际所得率 67.4% 的结果确实在其估计的范围之内。

其二,债券虽然由财政部发行,却不一定由其经手变现。此次赈灾公债便是由全国赈灾委员会统一分配,由各省赈务会保管、抵押或出售。事实上,财政部也经常将其他债券直接下拨,由领取机构自行筹款,比如此次赈灾中,全国赈灾委员会就先后领取 30 万编遣库券和 100 万卷烟库券用以赈灾。<sup>⑥</sup>1928 年,国民政府还曾以 2000 万元金融短期公债认购中央银行股本,<sup>⑦</sup>这些由财政部以债券形式直接发放的部分名目繁杂,统计困难,其总量多少,以及是否被计入“债券收入”项下,尚有待考证。

其三,债券的变现周期长短不一。国内公债发行之后,一般先抵押再出售,其间可能经历若干次还本付息,变现周期大多在半年以上,甚至可能长期持有。而千家驹统计的债券,仅 1931 年就发行了 4.16 亿,结合当时内有水灾,外有日寇的局面,这些债券能否于 1932 年上半年内<sup>⑧</sup>全部出售也成问题。就笔者所知,该年发行的 3000 万赈灾公债,直到 1933 年 6 月才首次开拍。<sup>⑨</sup>

## (二)从赈灾公债的偿还看国家信用的维持

此次公债按照惯例采用抽签法还本付息,分别于每年 6 月 30 日和 12 月 31 日进行,每次抽还本金 50 万元,分 10 年还清。<sup>⑩</sup>这种把一定的本金分期偿还的方法又叫“定额偿还法”,其优势在于,当

① 也有研究指出这一时期的抵押收入约为票面价值的 51%。参见小科布尔:《江浙财团与国民政府(1927—1937)》,蔡静仪译,南开大学出版社 1987 年版,第 43 页。

② 许世英:《振灾委员会报告》,殷梦霞、李强主编:《民国赈灾史料续编》第 1 册,第 314 页。

③ 实际所得率 =  $\frac{50 \text{ 万元(中签收入)} + 950 \text{ 万元(剩余面值)} \times 65.9\% \text{ (平均变现率)}}{1000 \text{ 万元(发行面值)}} = 67.6\%$ 。还有抵押利息、中签利息、存款

利息、手续费、佣金等问题,因笔者目前掌握信息不多,且数额较低,暂不做讨论。此外,前文也提到湖北、广东等省由于赈灾并不迫切,经历多次还本付息,在此亦不做考虑。实际所得 676 万仅理解为,在普遍情况下,1000 万赈灾公债可实际变现的近似值。

④ 千家驹:《中国的内债》,社会调查所 1933 年印行,第 49 页。

⑤ 阿瑟·恩·杨格:《1927 至 1937 年中国财政经济情况》,陈泽宪、陈霞飞译,中国社会科学出版社 1981 年版,第 106 页。

⑥ 振务委员会总务组编印:《振务特刊》,第 31 页。

⑦ 中国银行总行、中国第二历史档案馆合编:《中国银行行史资料汇编》(上),档案出版社 1991 年版,第 104 页。

⑧ 财政报告的会计年度是当年 7 月 1 日至次年 6 月 30 日,由于 1932 年的公债整理,政府停发国内公债,因此多出来的半年,不影响千家驹的统计结果。

⑨ 《公债市又呈涨锋,二十年赈灾公债开拍》,《民报》1933 年 6 月 2 日,第 8 版。

⑩ 《财政部呈国民政府为奉令指定关税为基金发行公债一千万元拨发赈务一案》,台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号 001-012470-00021-001。



国家信用不足之时,可以为市场交易提供更多可操纵、可盈利的空间,以提高金融市场的购买积极性。但问题在于,无论财政如何困难,不能延期,不宜降息,只能发行利息更高的新债以偿还旧债,没有“伸曲的余地”,否则就会加速国家信用的破产,<sup>①</sup>这一点在北洋时期尤为突出。此次赈灾公债亦采用此法,无论债券所得几何,政府都必须按面值足额还本付息,共计1420万元。如前文所述,此次公债的实际所得约为676万,故实际平均年利率应为11%,与表3中抵押借款的短期利率相比,差别不大,但也有学者认为银行借贷的高利率是大量发行国内公债的结果,进而影响了工商业的发展。<sup>②</sup>

九一八事变后,国家财政问题雪上加霜,难以维持对公债的偿还,1932年1月,宋子文便以“国难”的名义,在承诺不轻易发行新债的前提下,整理国内公债,将利息下调至六厘,降低每年偿还的本金额度,延长还款期限。<sup>③</sup>此前,赈灾公债本金已偿还300万元,剩下的700万则被重新制定还本付息方法,前三年还本40万,之后两年为50万,此后逐年增加,分十年零五个月还清。<sup>④</sup>但不发行新债的承诺仅维持一年,国民政府便再度大规模举债,宋子文也因对蒋介石不满愤而辞职,继任的孔祥熙按照蒋的意志加强国家对金融行业的渗透与控制,公债的发行规模更胜以往。<sup>⑤</sup>1936年,国民政府再次面临严重的债务危机,不得不再次整理,将已有公债划分为甲、乙、丙、丁、戊五等,兑换统一公债。其中,1929年赈灾公债的剩余债券被兑换为丙等,分26年还清,前三年的还本比例仅为1%,抽签时间也调整到每年的1月31日和7月31日。<sup>⑥</sup>

表5 1929年赈灾公债预计和实际偿还情况对照表 单位:元

时间	原还本付息计划		实际还本付息情况		备注
	每年偿还额	累计偿还额	每年偿还额	累计偿还额	
1929	1060000	1060000	1060000	1060000	按发行方案还本付息
1930	1140000	2200000	1140000	2200000	
1931	1220000	3420000	1220000	3420000	
1932	1300000	4720000	490000	3910000	按1932年公债整理方案还本付息
1933	1380000	6100000	514000	4424000	
1934	1460000	7560000	538000	4962000	
1935	1540000	9100000	702500	5664500	
1936	1620000	10720000	27295	5691795	按1936年统一公债方案还本付息
1937	1700000	12420000	56975	5748770	
1938	1780000	14200000	60155	5808925	

资料来源:据《财政部呈国民政府为奉令指定关税为基金发行公债一千万元拨发贖务一案》(台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号001-012470-00021-001)、中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编《财政经济(三)》第111页、《民国二十五年统一公债丙种债票还本付息表》[《金融周报》第1卷第10期(1936年)相关内容整理]。

通过表5,我们可以发现,按照最初的偿还计划和政府的实际所得,购券者应在1934年收回其购券成本,但在最初承诺的十年里,赈灾公债的实际偿还数只有581万元,距离政府实际所得的674万,仍有近百万的差距,这意味着,购券者在约定的还款期限内,不仅没有盈利,还面临亏损。在这种情况下,国民政府如何维持公债市场的繁荣便是一个值得思考的问题。对此,有学者认为,1932年的公

① 何松龄:《公债》,商务印书馆1935年版,第65页。

② 木村增太郎:《中国的财政改良与公债整理问题》,中国太平洋国际学会1922年翻译印行,第7页。

③ 潘国旗:《国民政府1932年公债整理案述评》,《福建论坛(人文社会科学版)》2001年第4期。

④ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编《财政经济(三)》,第111页。

⑤ 吴景平:《孔祥熙与宋子文》,《档案与史学》1994年第2期。

⑥ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编《财政经济(三)》,第211页。

债整理后,金融与市场尚能维持相对稳定的关系,但在 1936 年统一公债之后,政府的财政问题固然得到优化,促使新货币政策的推行,却破坏了银行盈利的目的,增加了资金的流动性风险,此时公债市场的繁荣不过是政府统制下的结果,已经无法反映其真实价格。<sup>①</sup>

#### 四、赈灾公债体系的形成与赈灾效用

中国水旱灾害往往相伴而生,北旱南涝、先旱后涝等现象十分常见。在李文海筛选的中国近代十大灾荒中,仅 20 世纪 20 年代,中国北方就暴发了两次特大旱灾,均持续三年之久,次生及衍生灾害更是遍及全国。<sup>②</sup> 然而,无论是 1920 年刚刚入主北京的直系军阀,还是 1928 年仅完成形式上统一的国民政府,都面临严重的财政危机,不得不靠举债度日,地方政府更是如此,财政枯竭,负债累累已成为当时各省政府的普遍问题。面临严重的灾情,“举债赈灾”便成了不二之选,考虑到灾害的次生性和中央对地方的实际掌控能力,仅依靠中央政府发行的赈灾公债力有不逮,还需地方各省结合自身需要发行地方赈灾公债。

##### (一) 中央与地方赈灾公债发行体系的初步形成

1920 年 11 月,北洋政府首次以中央名义发行赈灾公债 400 万元,但由于政府债信严重不足,银行不愿购买,实际仅发行 217 万弱,共收入 97 万余元,相当于每百元债券的售价仅为 44.7 元。<sup>③</sup> 迫于无奈,北洋政府只能将内债转外债,向新四国银行团举债,以关税为抵押,借款 400 万赈灾。<sup>④</sup> 次年安徽省发行“赈灾短期公债”,也面临相似的情况,60 万的债券仅售出 10 万余元。至于江苏,名义上是为了赈济水灾,实际却主要用于偿还旧债,缓解财政压力,<sup>⑤</sup>甚至还有一部分被挪用于军需,还款计划也因战事一度搁置,引起社会广泛不满。<sup>⑥</sup> 综合来看,1920—1922 年,在灾情紧急和财政短缺的双重压力下,北洋政府虽然在制度上初步形成了以“中央为主,地方为辅”的赈灾公债发行体系,但由于国家信用严重不足,即使强行摊派,也难以全额发行,且易被挪用,实际所得更是微薄,难以取得预计的赈灾成效。

表 6 两次特大旱灾背景下中央与地方赈灾公债发行比较表

债券全称	发行时间	发行额(元)	实发行额(元)	年利率(%)	偿还期限(年)	担保
民国九年赈灾公债	1920 年 11 月	4000000	2168475	7	2	货物税及加征关税
直隶赈灾公债	1920 年 12 月	1200000	1164000	12	10	开滦矿务盈余
安徽省赈灾短期公债	1921 年 11 月	600000	100790	12	4	工赈余款
江苏省国家分金库灾歉善后公债	1922 年 11 月	7000000	3642040	10	5	货物税
国民政府民国十八年赈灾公债	1929 年 1 月	10000000	10000000	8	10	关税
山西省民国十八年赈灾短期公债	1929 年 10 月	3000000	3000000	7	6	加征田赋

① 周莹:《民国时期三次内债整理》,博士学位论文,中央财经大学,2020 年,第 124、147 页。

② 李文海等:《近代中国十大灾荒》,上海人民出版社 1994 年版,第 135、168 页。

③ 该公债名义上按九折出售,由北洋政府筹募赈灾公债处分配各省赈务处及救济会自行筹募,但各地应该也有所不同。比如,阎锡山曾密电田应璜,称既然北京银行不愿认购,希望田能与北洋政府接洽,将赈灾公债直接分配给山西,“拟作七成归省地方另售”。后经沟通,省内各银行只能按六五折承销。尽管如此,相较于北京政府 44.7% 的实际所得率,山西的筹资状况要好上不少,可见,北洋时期,各地公债的折现比例存在差异,贾士毅对于此次赈灾公债实际收入的统计也未必可靠。参见《督办赈务处赈款收支概算清册》,《赈务通告》1921 年第 16 期;《阎锡山电田应璜赈灾公债各银行迄未认购》,台北“国史馆”藏,阎锡山史料档案,典藏号 116-010108-0031-038;《赈务处电田应璜赈灾公债按六五承销可否出售》,台北“国史馆”藏,阎锡山史料档案,典藏号 116-010108-0431-050;贾士毅:《民国续财政史》第 4 册,商务印书馆 1933 年版,第 28 页。

④ 王毅、冯小红:《1920 年至 1921 年北洋政府赈灾借债研究》,《历史教学》2003 年第 10 期。

⑤ 潘国旗:《近代地方公债研究——以江浙沪为例》,第 60 页。

⑥ 《善后公债基金挪用之反响》,《银行月刊》第 5 卷第 3 期(1925 年)。

续表 6

债券全称	发行时间	发行额(元)	实发行额(元)	年利率(%)	偿还期限(年)	担保
浙江省民国十九年赈灾公债	1930年3月	1000000	1000000	8	9	牙贴捐税

资料来源:据千家驹《旧中国公债史资料(1894—1949)》(财政经济出版社1955年版,第63、367页)、《安徽省长咨内务部咨送赈灾短期公债章程暨分年偿还本息表请备案文》(《赈务通告》1922年第2期,第45—48页)、刘杰和孙语圣的《清末至北洋政府时期的安徽地方公债》[《安庆师范学院学报(社会科学版)》2011年第10期]、潘国旗《近代地方公债研究——以江浙沪为例》(浙江大学出版社2009年版,第57—60页)、万必轩《地方公债》(大东书局1948年版,第18、52、53页)、《直省发行赈灾公债》(《神州日报》1921年1月25日,第6版)、《山西省民国十八年赈灾短期公债条例案》(台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号001-012470-00021-012)、《立法院呈国民政府有关通过民国十九年浙江省赈灾公债条例》(台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号001-012470-00021-025)相关内容整理。

相较于北洋政府为应对华北旱灾,发行中央与地方赈灾公债的情况,国民政府为应对西北旱灾的发行情况有明显改善。中央赈灾公债发行后,山西和浙江两省也先后参照中央的《条例》发行地方公债,并针对北洋时期出现的一些问题做出了保证:其一,允许自由买卖抵押,避免强行摊派;其二,成立基金保管委员会,确保债券按时偿还,两省还允许“中签债票和到期息票”可以“完纳本省一切租税”,为政府信用做出进一步担保;<sup>①</sup>其三,指定地方银行作为债券的发行及经营机构,提高赈灾款项的透明度,明确保证所收之款只能用于赈灾,不得挪用。<sup>②</sup>可见,南京国民政府时期,无论是中央还是地方赈灾公债,对于其发程序、借款用途、基金担保等问题都做出了比较严格的规定,有效地保证所得款项的赈灾用途。<sup>③</sup>

此后,每逢重大自然灾害,国民政府便发行大笔中央赈灾公债以资救济,受灾严重或时间滞后的省份则发行适当的地方赈灾公债以作补充,“举债赈灾”遂成惯例,1931年的江淮水灾、1935年的江河水灾等大规模灾害,均沿用此法。

## (二) 赈灾公债是最重要的资金来源

北洋时期,随着救灾事业逐渐社会化,华洋义赈会等民间慈善机构也在1920年救济华北旱灾中发挥主导作用,但这并非长久之计,毕竟此次救灾资金在很大比例上来自于国际援助,而非国内。1928年的旱灾便将这一问题暴露出来,由于政权新立,机构职权尚不明确,临时性的赈灾机构频频涌现,又接连取缔。没有一套新的完整的救灾机制,更没有充足的赈款来源。因此,此次救灾也是国民政府探索大规模灾害救济的过程,当时的赈灾机构大致可分为三类:中央赈灾机构,比如赈务处、赈款委员会、全国赈灾委员会等;地方赈灾机构,比如直鲁、晋冀察绥、豫陕甘、两粤等地方性赈灾委员会,全国赈灾委员会成立后逐渐取缔,改为各省赈务会;社会慈善团体,如华洋义赈会、红十字会等。不同类型的机构之间虽各有特色,优势互补,但筹集赈款的多少应是其能力大小最直接的体现。

灾显之后,国民政府曾尝试多种方式筹款,但除了发行公债外,均收效甚微。首先,国府曾令财政部拨款200万元办理急赈,但实际情况是,仅有20万现金、30万编遣库券和100万卷烟库券。其次,政府还曾下令各省援助135万,除了东北赈务会按照要求捐助30万外,河南赈务会也领到江苏的8000元捐助款,其余则未见记载,从各省普遍夸大灾情,强烈请求分发赈灾公债的情况来看,恐怕难有成效。<sup>④</sup>还有募捐所得,分为两部分,一部分是强制政府官员的“捐俸助赈”,另一部分是国内外自

① 《立法院呈国民政府有关通过民国十九年浙江省赈灾公债条例》,台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号001-012470-00021-025。

② 《山西省民国十八年赈灾短期公债条例案》,台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号001-012470-00021-012。

③ 潘国旗:《从中央与地方财政关系看国民政府时期的地方公债》,《历史研究》2016年第3期。

④ 中央政治会议秘书处编印:《政治总报告》(下),1930年印行,“行政院工作报告”第4—5页;豫陕甘振灾委员会:《豫陕甘振灾委员会征信录》,张研、孙燕京主编:《民国史料丛刊》第733册,第469页;振务委员会总务组编印:《振务特刊》,第31、41页;河南省振务会编印:《十八年豫灾纪实》,第81页;武艳敏:《抗战前十年国民政府救灾资金分配问题研究——以河南为中心》,《史学月刊》2013年第7期。

由募捐,均由赈灾委员会负责,经统计,截至 1929 年底,前者共筹集 13.35 万元,后者 40.85 万元,共 54.2 万元。此外,赈灾委员会成立前,许世英在任直鲁赈灾委员会和赈款委员会主席时,分别收到由财政部发放的华侨捐款,前者收到 73 万元,后者收到 30 万元。<sup>①</sup>可见,尽管国民政府尝试了各种筹款措施,实际所得却不过 208 万现金和 130 万库券,如果将库券也按 2/3 的比例计算实际所得,总计也不超过 300 万元,与赈灾公债相比,相差甚远。<sup>②</sup>

地方赈灾资金的来源由三部分组成,分别是:中央拨款、地方自筹以及社会募捐,与中央相似,只是筹款数目较少,严重依赖中央拨款。地方自筹除了省政府拨款、临时加征等直接财政行为外,<sup>③</sup>省政府还会利用自身影响力,号召省内政府部门、商会、企业以及慈善机构等进行较大数额的募捐或摊派,带有一定的强制性。最后是社会募捐,一般为私人或民营机构的自由募捐,当然,从相关资料来看,两种募捐之间没有严格的区分标准。<sup>④</sup>如表 7,地方机构的赈款主要来自中央拨款,而这些拨款又是以公债为支撑,比如,陕西的中央拨款中有 109 万来自赈灾委员会,但现金只有 9 万余元,剩下的近 100 万是抵售赈灾公债所得。<sup>⑤</sup>河南亦是如此,近 80 万赈款中,54 万为赈灾公债变售款,12.5 万是公债的抵押款。<sup>⑥</sup>山西、江西两省的中央拨款,更是完全来自于赈灾公债的变售或抵押款。<sup>⑦</sup>简而言之,赈灾公债,不仅是中央,也是地方赈灾最主要的资金来源。

表 7 1929 年部分地方赈灾机构资金来源组成表 单位:元

地方赈灾机构	中央拨款	地方自筹	社会募捐	总计
直鲁赈灾委员会	730000	14024	145950	889973
豫陕甘赈灾委员会	700000	2143	324312	1026455
晋冀察绥赈灾委员会			51559	51559
江西省赈务会	98011	2642	636	101289
河南省赈务会	737597	58082	3072	798751
山西省赈务会	600000	1000000	750000	2350000
陕西省赈务会	1141000	57200	291375	1489575

资料来源:据河北山东赈灾委员会编印《河北山东赈灾委员会赈务报告》(1929 年印行,第 25 页)、《豫陕甘赈灾委员会征信录》(张研、孙燕京主编《民国史料丛刊》第 733 册(第 469 页)、晋冀察绥赈灾委员会编印《晋冀察绥赈灾委员会报告书》(“收支表”第 1—2 页)、《江西省赈务会民国十八年赈款出纳报告》(《江西赈务汇刊》1930 年第 1 期)、河南省赈务会编印《十八年豫灾纪实》(第 81—83 页)、耿步蟾和吉礼泰的《山西华洋救灾会十八年度赈务报告》(《中国华洋义赈救灾总会丛刊·甲种》1930 年第 29 期)、《陕西省赈务会收支各款统计表》(《陕西赈务汇刊》1930 年第 1 期)相关内容整理。

说明:笔者仅统计了材料中赈款的部分,至于赈灾物品如粮食、衣物等因统计不便,未能纳入。

社会慈善团体是民国时期重要的赈灾力量,尤其是一些全国性的慈善赈灾机构在特定条件下其作用甚至可能超过政府,下面我们挑选有代表性的几个逐一分析。根据中国华洋义赈救灾总会的拨款清单,自 1928 年 12 月 1 日至次年 11 月 31 日,总会共拨款 183.8 万余元。<sup>⑧</sup>1928 年底,红卍字会也称要筹款 100 万元,用于直鲁豫陕甘等十二省赈灾,但具体实践不详。<sup>⑨</sup>红十字会虽然也较早参与

① 振务委员会总务组编印:《振务特刊》,第 31—32 页。

② 经计算,赈灾公债实际所得占中央政府筹款总数的七成左右,即政府筹款总额约为 1000 万。对此,朴敬石曾根据《振务特刊》的统计,将 1928—1930 年国民政府为救济西北旱灾投入的赈款总额估算为 700 万,但据笔者考证,该结果无从说起。参见朴敬石:《南京国民政府救济水灾委员会的活动与民间义赈》,《江苏社会科学》2004 年第 5 期;振务委员会总务组编印:《振务特刊》,第 31 页。

③ 周颂尧:《绥灾视察记》,1929 年印行,第 29—30 页。

④ 河南省赈务会编印:《十八年豫灾纪实》,第 85 页。

⑤ 《陕西省赈务会收支各款统计表》,陕西赈务会编:《陕西赈务汇刊》第 1 期,1930 年印行,“灾情与灾赈”第 147—148 页。

⑥ 河南省赈务会编印:《十八年豫灾纪实》,第 81 页。

⑦ 《江西省赈务会民国十八年赈款出纳报告》,《江西赈务汇刊》1930 年第 1 期。

⑧ 《中国华洋义赈救灾总会拨款清单》,《中国华洋义赈救灾总会丛刊·甲种》1930 年第 29 期。

⑨ 《红卍字会筹赈十二省灾民》,《新闻报》1928 年 12 月 15 日,第 10 版。

捐助,但数目不大。<sup>①</sup>其真正独立筹款赈灾始于1929年9月1日,设筹赈处,<sup>②</sup>并召开筹赈会议,号召捐款,截至1930年2月第五次筹赈会议,共募“塔捐”25万元弱。<sup>③</sup>可见,在国际援助受限之后,包括华洋义赈会在内的民间慈善机构不足以主导对大规模自然灾害的救济工作,国民政府对此避无可避。

然而,荒政的革新必须建立在充足的财政基础之上,综合三类赈灾机构筹赈能力来看,即便是中央政府,300万元就已经是其在常规路径下所能达到的上限,更何况,其中还有将近百万是由其他债券折算而来。地方政府亦是如此,财政之窘迫,较之中央,有过之而无不及。因此,面对这种特大灾害,政府只能透支税收,向社会举债筹赈,除了发行地方赈灾公债,也有省政府向慈善或金融机构借钱赈灾,比如,绥远省政府曾向华洋义赈会借款39万元修民生渠,又向山西省银行借晋钞14万元兴修水利。<sup>④</sup>河南省赈务会也曾向华洋义赈会借款12万元办理急赈和工赈。<sup>⑤</sup>毕竟,充足的赈款不仅可以推动荒政的革新,也有利于巩固政府权威。通过前文计算,赈灾公债的实际所得,占此次中央政府筹集赈款总额的七成左右,是其最主要的赈款来源,政府借此重新确立了组织大规模社会救济的主导地位。而地方赈灾,不仅要依赖于中央拨款,地方公债的发行也需要得到中央政府的批准,并借助上海这个相对理想的金融市场流通债券,无形中加强了地方对中央的依赖。

## 五、余论

南京国民政府前期,为了满足内战的需要,大量发行国内公债,使其于军费之外,又背负沉重的债务负担,引起国民的强烈反对,但唯独赈灾公债“似乎应该例外”,<sup>⑥</sup>舆论上只有嫌少,不曾嫌多。国民政府却在此类公债发行之时,表现出和其他债券相反的态度,不仅在发行数额上一减再减,即便形成决议,也可能不了了之,如蒋许诺续发的1000万赈灾公债,1931年为救济江淮水灾发行的8000万赈灾公债,均是如此。<sup>⑦</sup>即便付诸实践,也诚如一些学者所说,存在发行耗时、劝募费力、请领困难、兑换不易等问题,<sup>⑧</sup>还会受到政治斗争和债信缺失等因素的制约。根据许世英1930年5月向国民政府呈送的工作报告,自1928年旱灾暴发以来,全国23省1210余县受灾,灾民超过7000万人,<sup>⑨</sup>如此灾情,仅发行1000万面值的赈灾公债无异于“杯水车薪”。

而且,在国家信用不足的背景下,任何公债都难以足额发行,债券的票面价值和实际所得之间的差额,仍需要政府支付额外的利息,进一步加重债务负担。随着公债不断发行,债务不断累积,政府的财政缺口也只会越来越大,不得不通过发行新债,偿还旧债,使公债发行更加常规化。但金融市场的闲余资金并非取之不竭,长此以往,必然会进一步挤占应急空间,一旦有战争等突发因素的干扰,赈灾公债的发行也必然会受到严重影响。1931年江淮水灾和九一八事变接连发生,国民政府预计分两期发行的赈灾公债,或束之高阁,或停止发行,便是明证。<sup>⑩</sup>

但即便如此,相较于北洋政府1920年发行的赈灾公债,1929年的公债在发行面值、市场行情、实际所得等方面均有所提高,实现了赈款的主要来源从国际援助向政府举债的转变,对赈灾和财政均

① 河南省振务会编印:《十八年豫灾纪实》,第84页。

② 《红十字会筹赈处》,《盛京时报》1929年9月20日,第7版。

③ 《红十字会筹赈委员会纪》,《新闻报》1930年2月19日,第14版。

④ 周颂尧:《绥灾视察记》,第29—30页。

⑤ 《赈务要闻:河南借款还清》,《救灾汇刊》第7卷第2期(1929年)。

⑥ 《简评:赈灾公债五千万》,《民间(北平)》第2卷第8期(1935年)。

⑦ 孔祥熙:《关税纪实》,海关总税务司公署统计科1936年印行,第694页。

⑧ 武艳敏:《民国时期社会救济研究——以1927—1937年河南为中心的考察》,第121页。

⑨ 《许世英呈国民政府对于二中全会决议各项政治进行状况各案关于该会工作大概情形》,台北“国史馆”藏,国民政府档案,典藏号001-014153-00004-036。

⑩ 孔祥熙:《关税纪实》,第694页。

表现出一定的积极意义。于赈灾而言,此次公债的发行在很大程度上推动了国民政府荒政的革新。毕竟当时“国困民乏”,仅靠常规筹款方式必然难以应对如此规模浩大的自然灾害,“举债赈灾”无疑是灾民最后的“救命稻草”。不仅形成了一套中央与地方赈灾公债的发行体系,将政府可筹措的赈灾资金从百万提升到千万的量级,更是直接推动了全国赈灾委员会的成立,促使赈务机构以更加清晰透明的财会制度运作管理,也为日后应对大规模自然灾害所面临的财政问题积累了经验。于公债而言,债券的实际所得,是计算金融市场承募收益和政府实际发行成本的重要参数,有助于我们重新评估国民政府公债政策的合理性,具有重要的学术意义。当然,本文对于赈灾公债实际所得的统计结果还仅是个例,是否能够代表当时的普遍情况还有待进一步论证。

## Study on the National Government's Relief Bonds in 1929

*Zhao Haifeng, Zhu Zhengye*

**Abstract:** In the Autumn of 1928, a severe drought broke out in the northwest region of China, and secondary and derivative disasters spread throughout the country. At this time, Feng Yuxiang, who was entrenched in the northwest, actively promoted the issuance of relief bonds by the National Government in January 1929 in order to provide relief to the victims and consolidate his strength. Chiang Kai-shek also wanted to restore the authority of the government in this way, so he established the National Disaster Relief Committee as a unified relief organization, and adopted a series of fundraising measures, such as financial allocation, provincial aid, and donations, but found that only the issuance of public bonds was the most efficient and the most fund-raising. Although the lack of national credit and the deterioration of the relationship between Jiang and Feng were deeply restricted in terms of issuance timeliness, quota, distribution ratio and actual income, as a modern financial means, it could stabilize the actual income at about 2/3 of the face value without affecting the efficiency of relief as much as possible, prompting the government to raise funds more than tens of millions, which was the most important source of relief at that time, and became a common practice.

**Keywords:** Relief Bonds, Northwest Drought, National Disaster Relief Committee, Feng Yuxiang, Xu Shiying

(责任编辑:王小嘉)