

国民政府国债基金管理委员会研究 (1932—1942)*

刘 杰

内容提要:国债基金管理委员会是国民政府为保管公债基金所设立的专门性机构,在国家、民间金融组织乃至社会各界多方所推动之下得以建立,负责保管公债基金、参与还本付息以及公债经手费用的办理、发布基金收支、联系银行办理公债贴现以及参与公债调换与旧券回收等,对稳固公债债信、降低金融业经营公债风险、构建近代国家信用起到了一定促进作用。

关键词:公债 国债基金管理委员会 国家信用

公债作为政府筹措资金、调节收支以及分配社会资源的重要手段,是近代出现的新的财政收入形式,其本质上是以政府信用为支撑的举债行为。在政府公债运行机制中,建立专门的管理组织,负责公债基金的保管与偿还,是公债顺利发行以及债信维持的关键。中国近代政府公债基金来源一直不甚稳定,时有挪用,严重干扰了偿付以及债市的良性发展。为树立公债信用,北洋政府曾建立了由总税务司保管公债基金的制度。南京国民政府建立后曾先后成立了江海关二五附税国库券基金保管委员会(简称二五券会)、国债基金管理委员会,负责公债基金的经手与保管。

国债基金管理委员会是国民政府时期最重要的公债基金管理 with 监督组织。自 1932 年成立后,数十年中在国家公债基金保管以及运行之中起着重要的监管作用。吴景平在论及中国近代内债史研究时,亦曾专门撰文呼吁加强对金融组织、基金管理组织在公债运行中作用的研究,但遗憾的是迄今仍未见到专门的研究。^①对于这一公债管理机构,以往的研究虽在论述二五券会结束之时略有涉及其成立的概况,然而对该会设立的由来、组织概况以及起到的作用鲜有论及。^②国债基金管理委员会的成立,既是传统公债基金管理走向政商合作的制度创新,同时对完善国家债务管理制度也起到了重要作用。鉴于此,本文通过细致爬梳上海、南京等地档案馆所藏原始档案,结合报刊等资料,对其成立的过程及其在公债运行中所起作用进行阐述,并藉此透视近代公债管理制度的演进路径以及在构建国家信用上所起到的作用。

[作者简介] 刘杰,南昌大学人文学院历史系讲师,南昌,330031,邮箱:liujie411130@163.com。

* 本文受南昌大学人才引进经费及江西省高校人文社会科学研究项目“民国时期政府内债违约与整理问题研究”(项目号:LS1507)资助。复旦大学吴景平教授、香港大学李培德研究员曾给予指教并提出修改意见,谨此致谢!承蒙匿名审稿专家及杂志编审提供宝贵修改建议,在此亦致以诚挚的谢意!

① 姜良芹:《南京国民政府内债问题研究(1927—1937):以内债政策及运作绩效为中心》,南京大学出版社 2003 年版;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;吴景平:《近代中国内债史研究对象刍议——以国民政府 1927 年至 1937 年为例》,《中国社会科学》2001 年第 5 期;宋时娟:《江海关二五附税国库券基金保管委员会始末》,《档案与史学》2000 年第 3 期;孙建国、贾瑞:《民国时期债券信用担保初探》,《史学月刊》2013 年第 7 期。这些论著在论述国民政府内债制度以及内债整理时,对国债基金管理委员会的成立略有涉及。

② 有关近代政府公债基金问题的研究状况与进展可参见刘杰《近年来中国公债史研究之回顾与前瞻》(《中国社会经济史研究》2014 年第 3 期)。

一、国债基金管理委员会之成立

中国近代公债肇始于清季 1894 年息借商款。虽然公债得以发行,但是清政府在如何承募与保管公债上并无制度性的准备与设计。户部一度设立昭信局负责公债筹募及偿还。民国成立后,1914 年梁士诒等为了改变“内债民信未孚,出售维艰”局面,筹划设立内国公债局,负责公债的运行,并规定收存款以及预备偿本付息及支付存款均由海关总税务司安格联经理。^①公债局名义上由 16 名华洋董事组成,实际上话语权主要掌握于安格联之手。

北洋时期政府公债基金管理不佳,甚至一度出现债务违约而进行整理。国民政府肇建之始亦认识到基金组织建立的重要性,因此逐渐收回由总税务司掌控的基金管理大权。外资汇丰银行先后将所保管的 600 万两基金转到了中央、中国、交通银行手中,由三行接管先前的基金保管账户。^②1927 年 5 月,国民政府联合金融界成立了二五券会,具体负责公债承募以及基金的保管。1928 年 6 月第一次全国经济会议上,与会的公债股委员除了提出清理债务外,还拟定《组织共同保管公债基金委员会案》,谋求建立新的管理组织并提出“将内债基金组织共同保管基金委员会所有基金归纳一处,各地推委员共 15 人充之,至存放基金应在上海组织公库专司存放,另行规定公库章程由委员会负责管理。”^③同时还建言在关税增加收入项下按月照数拨足,以坚内外之信用。^④财政部长宋子文也积极主张“组织国债基金保管委员会管理基金,在上海设立国债局,办理关于公债一切事务,以重债信而便手续。”^⑤财政会议上还通过了《发行公债及订借款项限制办法》,并规定“基金应设基金委员会保管,由政府特派员会同财政部审计院联合各公团选出代表若干员组织。”^⑥虽然宋子文等人所设想的全国性公债基金管理机关并未很快建立,但通过二五券会的运行,不但收回了基金管理之权,维护了公债基金和信用的进一步稳定,而且近五年的运行也为全国性公债基金管理组织的建立提供了丰富的经验和组织上的准备。与此同时,民间对债权自主管理的诉求愈发强烈,各界人士亦多次呼吁建立国人自主管理、信用稳固的公债基金组织。银行家陈光甫、钱新之还曾致电政府要求公布基金保管委员条例,使各团体推出代表组织基金保管委员会并由政府派员参加。^⑦上海、北京等地金融界更是积极谋划、呼吁组建内债债权人会和债权团。^⑧各界人士遭受政府违约和基金动摇带来的公债投资损失,亦通过舆论不断呼吁建立完备的公债基金管理组织。

自二五券会成立后,由于政府举债频繁引致债票价格动荡不安,同时在维持债信问题上,政府与持票人之间时有冲突。有鉴于此,无论是政府抑或金融界等都期盼将其改组为覆盖面更加广阔的基金组织。1931 年底代表广大持票人利益的内国公债持票人会向政府提交债务整理计划,明确要求设立国债基金管理委员会。应付基金则由原有庚款及增加关税项下由总税务司尽先照数直接拨付并由该会全权管理。旧债券调换新债券则是另设机关由基金管理委员会管理。^⑨宁粤政争之后,国民政府酝酿进行内债整理。2 月中旬,宋子文在上海向各界提出“减债办法草案”。此后银钱两业联席会议经过讨论,决定对整理内债予以支持,但针对整理方案提出了进一步要求。具体包括改组基金

① 千家驹:《旧中国公债史资料》,北京:中华书局 1984 年版,第 39—42 页。

② 刘志英:《近代上海华商证券市场研究》,上海:学林出版社 2004 年版,第 156 页。

③ 经济会议秘书处编印:《全国经济会议专刊》,1928 年印刷,第 148—149 页。

④ 《经济会议公债股第一次小组会议记录》(1928 年 6 月 31 日),上海市档案馆藏,档号 Q270—1—402。

⑤ 《宋财长主张组织国债基金保管委员会,并请在上海设立国债局》,《中央日报》1928 年 7 月 13 日,第 3 版。

⑥ 千家驹:《旧中国公债史资料》,第 171 页。

⑦ 《库券基金保管委员会保管基金实况》(1927 年 4 月),上海市档案馆藏,档号 S173—1—29。

⑧ 有关银行界筹备债权组织过程可参见郑成林、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)。

⑨ 洪葭管主编:《中央银行史料(1928.11—1949.5)》,北京:中国金融出版社 2005 年版,第 175—177 页。

管理委员会,管理方法由其会同总税务司商定;旧债券调换新债券应另组独立机关由基金管理委员会管理等。^①经金融界广泛讨论后,政府决定设立国债基金保管委员会以替代二五券会。应付基金由总税务司照数直接拨交该会全权管理。^②在与金融界达成协议后,2月24日,国民政府正式进行大规模内债整理并正式筹备新的国债基金管理组织。

内债整理案于2月29日公布,规定每月由海关税项拨860万元作为偿付所有债券本息基金,并将二五券会改为国债基金管理委员会。所有各项债券基金,除海河公债仍由海河公债基金保管委员会保管,江浙丝业公债由其拨交该公债基金保管委员会保管外,其余概归国债基金管理委员会保管。^③历经一月有余,行政院3月26日召开第16次会议正式通过条例。^④此后,财政部3月31日正式将拟定的条例快电给在上海的张寿镛(时任财政次长)并由其转交正在筹备之中的国债基金管理委员会,并对相关条例以及规定作了说明,详细列出了公债现负总数、还本办法、还清年限等供其参考。^⑤为取得组织合法性,行政院4月2日亦将条例转报立法院“请立法院迅予审议通过。”^⑥政府文官处亦于次日将条例交予立法院,称“草案经行政院会议议决通过”,^⑦请求迅予审议。与此同时3月31日,财政部还专门致函二五券会,请该会分函各机关团体推选代表,参加新的公债基金管理机关。4月3日,即将改组的二五券会亦致函全国商会联合会、上海银钱两业公会等请其推派代表。^⑧各处得知改组信息之后也积极配合并派出代表参与筹备和成立工作。经政府与各团体商议,4月5日存在5年的二五券会将全部业务清理结束,随即正式改组为国债基金管理委员会,并在银行公会举行成立大会。参会代表包括税务司梅乐和、公债司长郑莱、全国商会林康侯、市商会王晓籛,银行公会李馥荪等15人。^⑨与会代表还推举李馥荪为主席并随后报告了组织条例及成立概况。

政府设立公债基金管理委员会既是整理公债的主要手段之一,同时又是管理公债库券的主要机构。从财政现代化角度看,对推进国家债务治理体系构建十分。公债基金管理组织完善与否,是国家债券信用担保制度能否得以构建的最重要的环节。^⑩经过国家、民间社会的互动与博弈,国债基金管理委员会得以正式建立,在组织设计上不断发展完善,并逐渐在基金管理之中发挥着重要作用。

二、国债基金管理委员会组织构成及基金管理

国债基金管理委员会组织管理制度经历了逐步完善的过程。早在成立前政府就曾提前发布了《国债基金管理委员会条例》(实为草案),对人员构成、基金管理制度、运作规则等做了较为细致的安排。具体内容大致包括:设立委员会在上海负责管理国债基金事宜;委员人数为19人,由政府、上海银行公会、钱业公会、上海市商会、全国商业联合会、华侨、持票人代表等组成;在管理范围内独立行使其职权;各种公债库券基金每月如数拨交保管备案;基金存放机关由委员会指定,但须陈请财政部核准备案;各种公债库券还本付息,由委员会按照应付数额,拨交代理还本付息银行照附;基金收支

① 《上海市银行商业同业公会联席会议等会议记录》(一),上海市档案馆藏,档号S173—1—68。

② 《国内要闻》,《银行周报》第16卷第8期(1932年3月8日)。

③ 上海银行学会编印:《民国经济史》,1948年印刷,第737页。

④ 《行政院通过国债基金管理委员会条例》,《中央日报》1932年3月27日,第2版。

⑤ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,《财政经济》(四),南京:江苏古籍出版社1994年版,第110—117页。

⑥ 《国民政府文官处函国债基金管理委员会条例》,《立法院公报》1932年第38期(1932年4月2日)。

⑦ 《批交立法院函达查照由》,《立法院公报》1932年第38期(1932年4月2日)。

⑧ 《二五库券会奉令改组,国债基金管理委员会将成立》,《申报》1932年4月4日,第1版。

⑨ Minutes of the first general meeting of the national loans sinking fund administrative commission(1932年4月5日),上海市档案馆藏,档号Q270—1—403。

⑩ 孙建国、贾瑞:《民国时期债券信用担保初探》,《史学月刊》2013年第7期。

每月结算一次并登报公布等。^① 条例实际上基本明确了其基本职能以及管理权限。同时还选出李馥荪等 5 人为常务委员整体负责机构的运转。

成立次日,二五券会正式向其移交了保管所余存的基金、公债凭证等。4 月 13 日正式开始办公后。为此国债基金管理委员会及二五券会分别致函各团体机关,正式通知新组织成立情形,并说明在香港路四号会址开始办公。^② 二五库券会则致函各个银行说明了今后还本以及基金管理情况。如致电大陆银行:“关于各项公债库券基金事宜,应由该会管理,本会应即结束。业于 4 月 6 日将所有经管未完事件,移交国债基金管理委员会继续办理。”^③ 4 月 12 日财政部将组织条例交立法院审议,并说明其宗旨在于“为管理国债基金事宜起见”。^④ 立法院 4 月 23 日举行第 182 次会议,审议了该草案,议决后将其交付给了财政委员会法制委员会审查,由财政委员会召集。^⑤ 7 月 12 日上午行政院召开第 49 次会议,宋子文等会议决议通过并送中政会。^⑥ 此后不久,宋子文代表财政部向行政院报送了《国债基金管理委员会管理规则》请其察核备案。^⑦ 这就为其组织运行提供了合法性依据。

在内部管理上,会务则由主席商同常务委员处理。委员会每月开常会一次,由主席报告事务并议决一切;事务则由委员会议决包括管理规则及办事细则议订及修改,基金存放机关指定及其存放数额比例以及开支预算、坐办聘任等;设置银库一所,存储现金、债券本息票及其他重要物品,钥匙由常务委员轮流掌管;每三个月由会计师检查帐库,每年终由各常务委员查核银库一次;各项公债库券还本付息,届期按照应付数额拨交代理还本付息银行照付并登报公布;已付公债库券本息票由付款银行打孔作废后送交点收,转送财政部核销;基金收支每月结算一次,报财政部登报公布;每届年终常务委员应将会中收付基金及付出开支、收入、存放利息等项详制决算,提交委员会审核等。^⑧ 此后经过修改讨论,1933 年 5 月 5 日立法院第 16 次会议上正式讨论通过了组织条例。^⑨ 此外还通过了办事细则 6 条。其中规定坐办 1 人,聘请秘书若干人。秘书负责办理机要文件,主任协助坐办处理一切事务。科长督率科员主办各科事务,其中主任 1 人、科长 3 人、科员若干人;办公时间除例假日外为每日上午 9 时至下午 5 时等。^⑩ 其内部组织分为三科。第一科负责文件撰拟、缮印及档案编订保管;第二科负责各项债券基金收支及还本付息,库存现金等事项;第三科负责各种已付债券本息票点验,收发及保管事项以及新旧债票、库券、本息票掉换事项等。^⑪

国债基金管理委员会的建立使得依靠总税务司保管公债基金的制度被彻底废除。由国人自己掌握的基金管理组织得以建立起来。虽然从制度上与先前的二五券一脉相承,但无论是成员范围还是组织结构都相比以前更加成熟。

① 财政部财政科学研究所,中国第二历史档案馆编:《国民政府财政金融税收档案资料》,北京:中国财政经济出版社 1997 年版,第 170 页。

② 《国债基金管理委员会致大陆银行函》(1932 年 4 月 11 日),上海市档案馆藏,档号 Q266—1—543。

③ 《国债基金管理委员会致大陆银行函》(1932 年 4 月 9 日),上海市档案馆藏,档号 Q266—1—543。

④ 《财部将设立国债基金管委会组织条例,已交立法院审议》,《中央日报》1932 年 4 月 12 日,第 3 版。

⑤ 《立法院会议通过兵役法原则,审议国债基金管理委员会条例,修正蒙藏令组织》,《中央日报》1932 年 4 月 24 日,第 3 版。

⑥ 《行政院决议案通过国债基金管理委员会条例》,《申报》1932 年 7 月 13 日,第 4 版。

⑦ 财政科学研究所、中国第二历史档案馆编:《民国外债档案史料》第 2 卷,北京:档案出版社 1990 年版,第 103—106 页。

⑧ 《大陆银行关于上海江海关二五附税库卷基金保管委员会及国债基金管理委员会各项资料》(1932 年 7 月 19 日),上海市档案馆藏,档号 Q266—1—543。

⑨ 《钧府文官处洛字第 3165 号公函》,《立法院公报》第 49 期(1932 年 2 月)。与草案相比,在委员人数上华侨代表变为 2 人。同时第 11 条规定设秘书长 1 人,秘书 2 人,科长 3 人,科员 18 人至 27 人,由委员会任用;增加了第 12 条,国债持票人于必要时得推举代表申请参与稽核;第 13 条,会议规则、保管规则及办事规则由国债基金保管委员会拟定,报由财政部转呈国民政府核准备案。

⑩ 《大陆银行关于上海江海关二五附税库卷基金保管委员会及国债基金管理委员会各项资料》(1932 年 7 月 19 日),上海市档案馆藏,档号 Q266—1—543。

⑪ 《国债基金管理会成立》,《钱业月报》第 12 卷第 5 号(1932 年 5 月)。

表1 国债基金管理委员会与二五券会基本情况

	国债基金管理委员会	二五券会
成立时间	1932年4月5日	1927年5月24日
委员人数	1932年4月拟定为19人,1933年立法院核定为15人	14人
人员来源	财政部公债司司长、关税署署长、总税务司、主计处主计官、审计部审计、全国银行业同业代表(3人)、全国钱业同业代表(2人)、全国商会联合会代表(3人)、持票人会(5人)华侨代表(2人)	国民政府特派代表(3人)、江苏兼上海财政委员会代表(2人)、上海银行公会代表(2人)、上海钱业公会代表(2人)、上海商业联合会代表(2人)、上海总商会代表(1人)、上海县商会代表(1人)、闸北商会代表(1人)
组织人员	1932年4月参加代表:政府委员郑莱、张福运、梅乐和、陈行;监察院尚未推出函报;全国商会联合会林康侯;上海市商会王晓籛;上海银行公会李馥荪、吴蕴斋、叶扶霄;上海钱业公会王伯坝、谢韬甫;持票人会杜月笙、徐静仁、朱吟江、虞洽卿、司蒂尔曼;华侨王天中、黄汉梁等	南京国民政府代表邓泽如、张人杰、林焕庭;江苏兼上海财政委员会代表徐静仁、虞洽卿;上海银行公会代表李馥荪、叶扶霄;上海钱业公会代表谢韬甫、王伯坝;上海商业联合会吴蕴斋、吴麟书;上海总商会林康侯;上海县商会代表朱吟江;闸北商会代表王晓籛
常务委员	常务委员5人:李馥荪、谢韬甫、王晓籛、虞洽卿、梅乐和。推定李馥荪为主席	常务委员5人:李馥荪、谢韬甫、林康侯、徐静仁、吴麟书。李馥荪为主任委员
保存公债基金项目总数	1932年4月为34项,截止1937年7月抗战前不完全统计为52项。 ¹ 截止结束前保管21项债券基金	

资料来源:财政部财政科学研究所,中国第二历史档案馆编:《国民政府财政金融税收档案史料1927—1937》,第159页;国债基金管理委员会编:《民国二十一二十四年国债基金管理委员会收支报告》,国家图书馆藏;宋时娟:《江海关二五附税国库券基金保管委员会研究》,硕士学位论文,复旦大学,2000年;《查核国债基金管理委员会所管理各项国库券及公债基金帐目证明书》,《立信会计季刊》1934年第6期。

注:1. 数据来源自《国债基金管理委员会念六年七月份收支报告》,《银行周报》第21卷第32—34期(1937年8月)。根据潘国旗在《国民政府1927—1949年的国内公债研究》(北京:经济科学出版社2003年版)一书统计,1927—1937年国民政府发行公债为57项,1937—1945年为24项;按照国债基金管理委员会在1932年成立后的情况,结合其结束时间1941年底,因此笔者大致估计保管项最多达到50余项。

通过表1就可以比较清晰的看出两者的区别与联系。除了保留银钱业、商会、公债司长、关税署长作为委员外,还扩大了人员覆盖面,吸纳了全国商会、华侨代表、持票人等新代表,这样使得组织上更臻完备。从委员和办公人数、人员来源、保存公债基金项目总数上看,规模和范围都远远超过二五券会。截至1936年1月31日保管旧有各项债券基金,达到国币4 326 716.29元。^①前者委员19人,后者为14人,从区域上扩大为全国性的。二五券会也是设立三科,其办公人员据现有资料统计只有11人。^②委员会正式成立后,其内部机构具体人员名单从目前资料来看尚不是很清晰。经多方搜寻笔者在上海市档案馆一份保险单中找到了基本信息。1936年2月8日泰山保险公司为其办理团体保险人数统计为28人;次年1月21日统计为31人,到1942年1月21日最后一次登记为22人。根据1937年战前名单来看,主任为樊介堂,具体办事人员则包括吴文蔚等人。从名单人员来看,抗战前与抗战后变动不是很大,大多数组织内部的工作人员一直坚持到结束。^③当然两个组织仍存在延续性。一是成员上看,有8人先后在两个委员会担任委员,李馥荪、谢韬甫同时都担任常务委员,其中李馥荪更是连续担任主席一职;如樊介堂、王禹九等5人也是先后担任两个组织办公人员。二是组成来源,两者仍然多以上海商界、金融界为主要成员。三是全面接管了二五券会所保管的基金,其管理的范围更为广阔。

在第一次会议上与会的各个代表还通过了会议规则。主要内容为主席委员开会前召集通知各委员;以全体委员过半数出席为有效,委员因事不能出席时得委托其他出席委员为代表;主席委员缺

① 《财政部公函19061》,第二历史档案馆藏,档号:三(6)9391。

② 《南京国民政府财政部档案》,第二历史档案馆藏,档号:二(2)4940。

③ 《上海国债基金保管委员会团体保险》(1936年2月8日、1937年1月21日、1942年1月21日),泰山人寿保险公司档案,上海市档案馆藏,档号Q361—1—425。

席时公推常务委员一人代理等。^① 正常情况下每次召集会议之前,会专门函电相关委员参会事宜。如大陆银行叶扶宵为其委员,因此每次会议召开前一日会发出函电。^② 召开第二次会议之前,在4月18日就分别致电各委员“兹定于四月十九日周二下午四时开第二次常务会议,特先函达,务祈届时驾临!”此后基本上每月月中周二下午4时定时召开一次委员会会议通告相关情况(仅留存英文会议记录,从1932年4月5日至1935年9月26日)。1937年6月25日第58次常会为战前最后一次常会。主要讨论到期的统一公债还本付息事宜。^③ 就会议的内容来看,主要涉及讨论公债基金的来源、债券的贴现以及各个银行的存储备分配等。^④

抗战时期上海沦为孤岛,国债基金管理委员会仍然发挥着作用,负责多项基金的管理。随着“孤岛繁荣”结束,它也失去了存在价值。1941年11月7日《申报》报道称“国债基金委员会为维持债信计,对民国二十五年统一公债甲乙丙丁戊五种债票,十二次还本已于八月份起按月执行抽签。”^⑤这是报刊上最后一篇还本付息通告。笔者曾在上海、南京、重庆等地档案馆查找,仍然无法确定其结束时间点,但可以确定的是在1942年前后。1942年3月16日樊介堂曾致电泰山保险公司称:“敝会业已解散,所有各职员在贵公司所保之团体人寿储蓄保险单业经发给个人收执,嗣后各该员或继续缴费抑需退保应由本人直接向贵公司接洽办理。”^⑥由此可以直接证明其结束的大致时间范围。

在政府公债运行体系之中,委员会与财政部公债司有着清晰的分工安排。根据财政部制度设计,由公债司负责中央公债募集、偿还与整理,公债政策的制定、公债各法规的拟订、审核,公债票的印刷、编号与买卖登记等。^⑦ 而发行之后,具体的公债保管与经手则是依靠委员会来进行。委员会尚在筹备之时,国民政府2月27日就向该筹备会及社会各界发布了“变更公债库券本息偿还办法公告”,言明:“将基金仍由总税务司按照新定之数迳拨国债基金管理委员会。”^⑧为推进实际工作进展,财政部还将各债券应付本息第一年总表送交国债基金管理委员会并由其进行查核。为顺利开展基金保管,财政部还专门致电总税务司令其2月起,每月如数拨交基金以备付到期本息之用。^⑨ 待正式成立后,总税务司每月如数拨银860万元,至还本付息清偿日为止。此后财政部发布按期“拨付内债基金训令”,规定自二五券会将其职权移交之后,国债基金管理委员会开始履行其保管基金的责任。

开始办公之后,其公债管理职责就正式担负起来。一般发行新公债政府会事先致函通知其代为保管事宜。如发行二十二年爱国库券,1933年3月7日宋子文就致电将条例以及保管事宜,详细说明:“此项库券基金按月额拨华北卷烟税款五十万元,自三月份起,于每月二十五日以前拨交委员会,转拨经付银行备付至全部偿清为止。至各银行经付本息,依照各种债券成案给予千分之一二五经手费。经手费按月由部另拨,统交贵委员会查收备附办理。”新发的债券在其条例中亦明确规定:库券应付本息基金,由财政部在卷烟税款项下除已拨债券基金外每月提50万元,自1932年3月按月拨交国债基金管理委员会,转拨经付银行备付,至全部偿清为止。3月15日税务署亦同意按月拨交爱国库券基金并致电基金管理委员会说明情况。^⑩ 此后发行公债之前政府亦多与其沟通基金事宜。除了

① Minutes of the first general meeting of the national loans sinking found administrative commission(1932年4月5日),上海市档案馆藏,档号 Q270—1—403。

② 《江海关二五附税库卷基金保管委员会致叶扶宵电》(1932年4月4日),上海市档案馆藏,档号 Q266—1—543。

③ 《国债基金管理委员会会议资料》,上海市档案馆藏,档号 Q266—1—543。

④ Minutes of the first general meeting of the national loans sinking found administrative commission(1932年4月5日),上海市档案馆藏,档号 Q270—1—403。

⑤ 《统一丁种债票十日抽签》,《申报》1941年11月7日,第7版。

⑥ 《国债基金管理委员会致泰山人寿保险公司》(1942年3月16日),上海市档案馆藏,档号 Q361—1—425。

⑦ 中国第二历史档案馆藏:《国民政府政治制度档案史料选编》,合肥:安徽教育出版社1994年版,第215—216页。

⑧ 《变更公债库券本息偿还办法公告》(1932年2月),国民政府财政部档案,第二历史档案馆藏,档号:三(2)587。

⑨ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,《财政经济》(四),第105—106页。

⑩ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,《财政经济》(四),第126—128页。

接收二五券会所保管的基金外,还对此后新发行的多项公债库券的基金进行管理。除管理中央公债基金之外,还略曾涉及地方公债的管理。如1934年上海发行市政公债,上海市还特别组织监督委员会,并吸纳国债基金管理委员会作为监督代表,并委托其代为保管基金和到期本息。由于良好的保管效应,上海钱业公会在讨论其它担保确实资产时,还拟参考其运作办法,组织呆账委员会。^①上海市府与新礼洋行订立承销公债合约中亦曾规定国债基金管理委员会派代表1人或1人以上分驻于市政,征收牌照捐款收入公债帐。为此还派朱汉铭为代表参与征收汽车等牌照捐款以收解公债基金。^②此后,财政局局长蔡增基还专门专开出11万元支票给基金委员会以补充基金的不足。^③

在保管基金之中,银行亦十分重视其地位。为牢固信用,正式发债之后,中央银行一般也会致函阐明公债本息办法。如1936年统一公债条例公布后,中央银行副总裁陈行在2月27日专门向其致电并送交条例以及经办方案。^④抗战时期国债基金管理委员会亦一直坚持承担基金保管责任。如1939年为适应抗战需要及开发西南西北建设,发行二十八年建设公债国币6亿元,亦是指定其负责保管,同时将盐税项下加征建设事业专款为还本付息基金。^⑤从1932年至1934年基金保管具体情况来看,其收入主要来自海关、财政部以及各项税收等,仅1934年初就经手达256 147 081.98元基金,而其存放则主要为中、中、交三行。^⑥

自1932年正式建立之后,组织架构不断完善。其主要职责是保管政府所发行的公债的偿还基金,同时保障其信用与安全。从国民政府时期保管公债基金的实践来看,这项制度创新,将公债发行权与基金管理权进行了一定程度的分离,对推进国家公债制度的发展和信用制度的完善起到了十分重要的促进作用。

三、国债基金管理委员会主要职能及业务活动

国债基金管理委员会不仅履行保管公债基金之责,同时还积极参与了公债发行的监督、还本付息以及债券贴现等与公债相关的业务活动。通过这些业务活动的参与其作用得到了更大范围的发挥。到抗战时期甚至成为了公债市场上债价稳定最重要的一环。

(一) 经办公债还本付息以及手续费

国债基金管理委员会业务主要是负责基金的保管。随着运转的成熟,其职能也在不断地扩展之中。一方面参与公债的抽签和还本付息,另一方面还多次与银行等商讨本息经手费用问题。其维持公债信用的佳绩得到各界认可,在抗战时期甚至全面负责公债基金的保管、偿还以及公债还本抽签等一系列监管过程。

国债基金管理委员会成立之初就积极经办政府公债还本抽签事宜。如1932年12月10日奥国赔款等七种公债在银行公会举行抽签,抽签还本共计1 824 000元。财政部、国债基金管理委员会等代表都参与其中。^⑦1934年8月10日赈灾公债第10次还本举行抽签,樊介堂亦与公债司长蒋履福、银行公会代表叶扶霄等共同参加,抽签还本30万元。^⑧表2是1934年初收到的财政部一份付款清单。从中可以看出其经理的每一笔公债本、息情况。

① 《市政公债得售得之款,由中国银行解财政局》,《申报》1934年7月15日,第11版。

② 《上海市府为国债基金委员会派员收解公债基金事致上海市银行函》(1934年9月),上海市档案馆藏,档号Q61—1—89—10。

③ 《上海市财政局局长蔡增基关于垫付汽车捐款给国债基金管委会函》(1934年10月13日),上海市档案馆藏,档号Q61—1—113—45。

④ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,《财政经济》(四),第213—214页。

⑤ 《第一期建设公债三万万元业已发行》,《申报》1939年4月15日,第9版。

⑥ 《查核国债基金管理委员会所管理各项国库券及公债基金帐目证明书》,《立信会计季刊》1934年第6期。

⑦ 《奥国赔款等七种公债昨日抽签还本》,《申报》1932年12月11日,第12版。

⑧ 《赈灾公债昨举行十次抽签》,《申报》1934年8月11日,第12版。

表 2 各项债券 1933 年 12 月 20 日至 1934 年 1 月 10 日应付本息款数目清单 单位:元

公债名称	期次	本	息	公债名称	期次	本	息
续发二五库券	48	400 000	31 000	二十年盐税库券	29	320 000.00	340 800
十八年关税库券	55	280 000	77 507.53	二十二年爱国库券	10	418 300.23	81 635.77
十八年编遣库券	52	280 000	217 700	二十二年关税库券	3	500 000.00	495 000
十九年卷烟库券	45	373 000	26 170	奥国赔款担保二四库券	18		27 000
十九年关税库券	41	640 000	248 000	七年六厘公债	36		357 750
十九年善后库券	38	320 000	175 400	十四年公债	21		87 750
二十年卷烟库券	36	288 000	230 460	军需公债	15		96 825
二十年关税库券	33	320 000	324 800	善后短期公债	15		108 000
二十年统税库券	31	320 000	334 800	十八年赈灾公债	14		94 500
十九年关税公债	12		219 225	治安公债	9		30 000

资料来源:《国债基金管理委员会函公字第 54 号》,《财政日报》第 1723 号(1933 年 12 月 2 日)。

一般收到清单后,委员会便会与相关银行商量还本付息事宜。从公债运行以及抽签还本上来看,抗战前一般是还本付息期即将到期之前,由财政部分别致电委员会等言明派定监视员一人莅场监视。如 1935 年多项公债到期还本,财政部长孔祥熙则公开致电称,3 月 9 日上午 10 时在上海银行公会举行抽签。希届时派定监视员一员,莅场监视,以昭慎重。^① 抽签结束之后再由国债基金管理委员会向外界通告相关抽签情况。银行收到还本付息抽签号之后再转给各地分行进行还本付息。如遇到延迟还本之事,财政部亦会专门致函通告相关事宜。1936 年财政部发行统一、复兴两公债后,谣传再次停付本息导致华商证券交易所一时无从营业。国债基金管理委员会秘书长林康侯、三北轮埠公司经理虞洽卿、四行储蓄会副总经理钱新之为探明情况还专门赴南京与政府交涉。^② 抗战时期,为彰显公债信用仍有保障,国债基金管理委员会主任一般担任抽签还本的主持。如统一公债甲种债票第七次还本。由秘书长林康侯主持抽签,银行公会代表秦久芬、中央银行王霖以及上海市商会、中国、交通银行代表 30 余人参加,关于抽中各签还本事宜由委员会公布。^③ 复兴公债第十一次还本,由于已入战时,经委员会与上海各持券人商议,为便利起见特准上海三行代收中签债票及到期息票转向重庆总行领取。^④ 1941 年复兴公债抽签举行之后,中央银行还专门致电各地分行指出“中签号码、付款日期及具体办法等国债基金管理委员会开会后再另行通知。”^⑤ 下面即为抽签程序执行之后委员会向社会各界出具的《国债基金管理委员会公告》:^⑥

查民国二十五年统一公债甲种债票第六次还本业于八月十日在上海银行业同业公会执行抽签,合将中签号码暨还本数目列表公布,凡持有前项债票其票面末三位号码与表列该项债票中签号码相同者均为此次中签债票,其应还本银二百一十万元,暨第六期息票应付银四百三十一万五千五百元定于二十八年一月三十一日由各地中央银行及其委托之中国交通两银行暨中央信托局开始付款,其还本付息期限定自开始付款之日起扣足三年为期满不再给付,恐未周知,特此公告!

国债基金管理委员会除了参与政府公债还本抽签等事宜外,还代表政府支付经理银行的经手费

① 《公字第 1217 号》,《财政部财政公报》第 84 期(1935 年 2 月 19 日)。

② 《华商证券交易所定下周复业,王晓籟等入京商利息问题》,《申报》1936 年 2 月 13 日,第 10 版。

③ 《统一铁建两公债昨日抽签》,《申报》1939 年 2 月 11 日,第 3 版。

④ 《三行奉令代领复兴本息》,《申报》1941 年 8 月 29 日,第 7 版。

⑤ 《电各分支行处为本日国债基金管理委员会在上海银行公会举行二十五年复兴公债第十次抽签》(1941 年 1 月 10 日),苏州市档案馆藏,档号 123—002—0001—024。

⑥ 《交通银行、国债基金委员会关于公债还本抽签的来往函》(1938 年 8 月),上海市档案馆藏,档号 Q55—2—1184。

用。如针对1932年银行经手手续费问题,公债司致函总税务司梅乐和并要求从关税项下“经手费按月拨交国债基金管理委员会转发。”^①财政部为此事致电并附上经手费数目,并出具详细的经手费表。各项债券还本付息经手费1933年1月就达到了10161元之多。1936年公债整理后,中、中、交三银行认为“经付本息办理贴现手续费削减过多”,要求将银行手续费从每千元七角五分改为每千元一元。经过委员会与财政部以及总税务司多方商议后,最终达成了增加经手费的协议,这也在一定程度上维护了银行业的利益。^②公债抽签之后还涉及不同银行的利息转账与分配。为此它还负责公债利息的转账。为将还本付息资金转给浙江实业银行,1937年11月20日还专门致电先前保管的上海市银行请其将市政公债基金拨国币39000元交浙江实业银行。^③不足之时,又再次言明“将已领债券之债款收据注销”,并继续请上海银行将市政公债基金1300元拨交浙江兴业银行。^④

委员会还积极与财政司以及负责经办的中央、中国等银行商议公债利息账户的存放以及汇划问题。由于公债基金属于专款,因此其还专门就此事与财政部商议并“声明除提取现款及拨付中国、交通两银行外不作别用”。^⑤为了查核账目是否规范,担任行政院院长的蒋介石还曾亲自致函财政部要求将各项债券基金总收支清册函送到行政院查核。1937年3月财政部长孔祥熙将各项债券基金报告呈报行政院长蒋介石。由于国债基金管理委员会细致经办,经行政院审核后账目“收支各款,复核相符。”^⑥

(二)发布基金收支报告,联系银行办理贴现

国债基金管理委员会自成立就明确提出“维系持票者与政府双方利益,保障公债安全”。随后在第二次会议上就明确向社会保证定期公布公债基金信息,包括每一笔公债基金来自政府税收的数量以及所需要按期支付的数量。^⑦为维系公债信用,每月均通过当时主要报纸、商业杂志诸如《银行周报》、《钱业月报》等公布当月详细的收支情况。抗战前还连续编写了1932—1935每一年度公债收支报告以向社会更加明晰的公布基金偿还情况。《收支报告》不仅公布了总的基金存储情况,而且还详细列入了每一笔还本付息情况。为了获得商界、银行界的支持,还将编写的报告寄送给国内商会、银行审读。如1933年5月就致电天津市商会言及:“二十年暨二十一年报告已编印出版,兹特寄奉二十四册以供参阅。”^⑧天津市商会在收到寄送来的报告后,又分别将报告转发给了银行、钱业等公会以供行业参阅,知晓国债基金运行储备情况。^⑨自1932年4月发布第一次报告,至1937年7月不间断每月发布。抗战之时,受限于战局,金融动荡不安之下依然通过《申报》等不定时发布还本付息信息。^⑩1939年5月《商情报告》依然发布“统一等债还本付息”消息,并言及“财政部对公债还本付息,自抗战以来,从未衍期,已得持券人之信仰。”^⑪正是这些不间断的报告为投资者提供了政府公债信息

① 《公债司致总税务司梅乐和函》(1933年1月至12月),第二历史档案馆藏,档号:三(6)9317。

② 《财政部公债司关于统一公债还本付息给予经手手续费事与国债基金管理委员会等来往文书》(1936年3月—1937年6月),第二历史档案馆藏,档号:三(6)9476。

③ 《国债基金管理委员会为提二十三年市政公债基金三万九千元事致函上海市银行》(1937年11月20日),上海市档案馆藏,档号Q61—1—196—16。

④ 《国债基金管理委员会为1934年公债基金一千三百元拨交浙江实业银行事致函上海市银行》(1937年11月29日),上海市档案馆藏,档号Q61—1—195—2。

⑤ 《财政部公债司关于各项债券基金收支清册》(1937年3月),第二历史档案馆藏,档号:三(6)9391。

⑥ 《财政部公债司关于各项债券基金收支清册》(1937年3月),第二历史档案馆藏,档号:三(6)9391。

⑦ Minutes of the second general meeting of the national loans sinking found administrative commission(1932年4月5日),上海市档案馆藏,档号Q270—1—403。

⑧ 《为寄国债基金报告书事致天津市商会函》(1933年5月22日),天津市档案馆藏,档号401206800—J0128—2—000569—023。

⑨ 《为转发国债基金收支报告书致银钱业等同业公会训令》(1933年6月12日),天津市档案馆藏,档号401206800J0128—2—022—000569。

⑩ 《国债基金管理委员会二十一年四月份收支报告》,《银行周报》第16卷第18期(1932年4月)。

⑪ 《国债基金管理委员会通告,统一等债还本付息》,《商情报告》(1939年5月31日)。

来源渠道,一定程度上也增加了对公债的信心。

由于公债运行机制不甚健全,债券市场时有大起大落。由此也给持票者带来较大风险,因此在公债市场上时有呼吁公债贴现提议。国债基金管理委员会在处理公债基金之时,就尽力发挥自身信用优势,与相关银行商量公债的贴现。1932年因公债整理严重动摇了持票者的信心,各银行以金融关系对于债券本息票贴现因承做困难均予拒绝。这样持票者试图申请公债贴现就被阻断,也损害了持票者的投资信心。委员会致电持票人会极力为此事争取。经过其与上海银行公会居中与各主要商业银行协商,中、中、交三银行纷纷来函表示“酌照办理”,同意酌量承做公债贴现并承诺对于持票人将到期前90天之公债库券本息票向之贴现者一律承受。^①抗战时期公债基金来源不甚稳定,委员会亦多次与相关银行讨论公债贴现问题以保障持票者投资利益以及公债市场稳定。1939年9月30日就金长公债本息贴现付款与四行商议,商得中、中、交、农四行同意对关税担保各债由四行贴现付款后,自30日起由中央银行上海分行贴现付款,同时由该行发给“贴现凭证”,分6期,每期为一个月付清并以上海通用之汇划票据付给。^②

为保证贴现的顺利进行,国债基金管理委员会时常还居中协调以取得银行的支持。如1941年8月二十五年复兴公债第11次还本付息,8月30日致电交通银行称:“分期贴现除扣缴所得税外连同手续费共11 937 910元。贵行应拟垫2 387 582元”,同时请交行将应垫之款尽快拨交。^③经与各个银行商议公债可以贴现后,债市出现了良性发展趋势。如统一公债还本经其争取由中央银行及其委托中国、交通两银行经付。中、中、交、农四行贴现付款后上海公债行市、统一各债均已坚挺。^④1939年8月对关税担保各债暂行停付本息后,国债基金管理委员会商请中、中、交、农四行同意由其办理贴现,持票人拟具本息贴现申请书,向中、中、交三行上海分行申请,经该行查核相符后,即发给“贴现凭证”。证实付款之后,各债猛涨。^⑤由此便可见其在债市稳固所发挥的作用。

(三) 负责公债券调换与旧债券回收

国债基金管理委员会除了参与公债基金保管、还本付息外,还参与债券的调换监管等。1932年10月政府为了推进公债整理,成立了债券调换处。在成立之后就立即将章程及债券调换办法向其致电并说明债券调换处由财政部、国债基金管理委员会等组织;同时亦规定收回的旧债券应汇送国债基金管理委员会点收封存,一面列表报告财政部审核,俟该项旧债券截止换发时,呈报派员会同委员会复点销毁。^⑥此后财政部一旦涉及相关的债券调换亦会直接将调换事宜交与国债基金管理委员会来办理。1936年国民政府进行公债整理,2月16日财政部特别颁发了《统一公债调换旧有债券办法》,亦规定旧票汇送国债基金管理委员会保存,听候销毁。^⑦此外委员会还承担了公债券核销任务,并且还就费用等与政府公债司协商,尽可能保证公债运行的稳定有序。^⑧

抗战时期,由于交通被阻隔,已有的抽签票无法核销导致作废,国债基金管理委员会与财政部商议之后,致电交通银行称过期的债票已经财政部公债司重新核实,并加盖印章,请付款的交通银行加盖印记后给予办理付款。^⑨1941年交通银行在沦陷区的支行曾有逾期戊种统一公债第107210号千元票无

① 《有关公债券本息贴现等问题与该会的来往文书》(1932年5月12日),上海市档案馆藏,档号S173—1—311。

② 《金长公债本息贴现付款,中央银行上海分行昨起发给贴现凭证》,《申报》1939年10月1日,第9版。

③ 《国债基金管理委员会》(1941年8月30日),上海市档案馆藏,档号Q55—2—1184。

④ 《统一公债债券定期贴现付款》,《申报》1941年5月3日,第10版。

⑤ 《统一本息昨付款,证券暗市猛涨》,《申报》1939年8月1日,第9版。

⑥ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,《财政经济》(四),第118页。

⑦ 中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编,《财政经济》(四),第203页。

⑧ 《财政部公债司关于付讫各债本息票核销及其费用事宜与重庆交通银行、国债基金管理委员会、驻沪核销处来往文书》(1937—1942年),第二历史档案馆藏,档号:三(6)9573。

⑨ 《国债基金管理委员会致交通银行》(1940年9月22日),上海市档案馆藏,档号Q55—2—1184。

法兑换,委员会为此请公债司核准,经居中协调,未兑现的公债票通过特别的程序进行了办理。^①对于抗战时期日方在战事区内蓄意破坏币制信用及金融政策,同时唆使汉奸收买各种银行股票、公债库券,企图再施扰乱金融阴谋。国债基金管理委员会联合银行、钱业公会,对日军破坏中国金融的行为进行抵制。^②

国债基金管理委员会自运行后一定程度起到了稳固国家债信的作用。由于金融界投机趋势的减少,加上国内环境的乐观,进入1932年年底,公债价格逐月上涨,债券市价较之实施整理债务计划之前,价格平均上涨40%之多。^③公债价格迅速上涨一方面由于政府停止发债,另外也不可忽视的是由于新的国债基金管理组织的建立为公债的偿还提供了可靠的保障。由于在保管基金上得到社会的认可,国民政府将原先并未指定其保管的铁路建设公债也托委员会保管。^④抗战时期还全面负责公债的抽签还本,因此基金的稳定对公债价格影响更大。曾有新闻评论指出:“国府为竭力维持债信,对到期还本付息,均事前拨交国债基金管理委员会保管,业已深得人民信仰,债券价格已逐渐提高,新发之公债认购者踊跃。”^⑤尽管处于战时,国债基金管理委员会尽力拨付公债还本付息基金。1939年1月20日照常办理抽签还本并改在重庆十足付款,一时出现“人心已安,债市趋稳”的局面。^⑥1939年因战区海关税收被劫,市面动荡不安。3月10日国债基金管理委员会为维持债信起见,通告关税偿债办法,对统一、复兴等内债照常还本付息并按时举行抽签还本。此举“深得持券人之信仰,国内债市一致回涨”。^⑦

从几次辟谣和宣布基金稳固的社会反应,可以看出委员会在促进债券市场的稳定上所起到的作用是十分明显的。以政府公债运行实践来看,通过委员会集中保管各项所发公债的基金,同时将工商业者代表吸纳到政府公债保管体系中,以达到建立债券担保体系继而维护债信的目的。这对于政府完善债务运行体系继而构建现代国家财政制度亦有所推进。当然从政府公债运行的实际情况来看,也不能过分夸大其作用。国债信用需要完善的制度做保证,更需要国家债务政策的务实稳健。随着孔祥熙就任财政部长,国民政府积极推行扩张性公债政策,由此导致先前较为充沛的基金出现了不足。这也直接引致1936年政府被迫再次进行公债整理。虽然委员会试图努力维系基金稳固,但受限于自身力量对政府公债政策尚未起到有效的制约。因此也只能在债务困境之中尽力维持已有公债的基金稳固。

四、结语

近代政府公债的发行以及流通建立在国家信用之上,而基金管理组织的建立对构建政府公债信用、促进公债管理制度的规范、提高国家债务治理能力意义颇大。历史的实像则是近代中国国家信用缺失以及信用体系尚未完全建立起来,公债大多依靠摊派,政府作为债务主体与大众,包括金融界作为债权主体不对称,政府也自然而然难以充分激活债权主体自愿授信,其信用的构造仍处于一种扭曲的状态。^⑧政府公债的运行往往只能依靠民间有限的银行信用或者非正式的信用安排来分担国家信用风险。清末,梁启超就认识到为树立信用举债建立“基金局”,仿照英制设委员会,置委员7人或9人,采取合议制防止专断舞弊。通过设置这种监管机构,使得还债“信用可以久孚于内外”。^⑨此后虽有内国公债局、二五券会等负责基金的保管,但多是政府强制性制度变迁起主导作用。受限于政治的操控,其运行之中经历了多次债权的冲突与纠葛。在债信失衡的状态下,1932年建立的国债基金

① 《致交通银行函》(1941年2月5日),上海市档案馆藏,档号Q55—2—1184。

② 《日方企图破坏金融,秘密收买公债股票》,《申报》1939年2月9日,第10版。

③ 《民国十九年及二十两年度我国之财政状况》,《银行周报》17卷第1期(1933年1月17日)。

④ 《第三期铁路建设公债基金委托国债基金保管委员会保管》,《铁道半月刊》1936年第1期(1936年1月)。

⑤ 《发行战时公债,总额十五万万元》,《申报》,1938年10月11日,第10版。

⑥ 《财政部决定维持债信,此次通告实为世理之常,统一复兴照常十足付款》,《申报》1939年1月20日,第13版。

⑦ 《统一金融今日抽签,仍由政府设法垫付》,《申报》1939年3月10日,第9版。

⑧ 缪明杨:《中国近现代政府举债的信用激励、约束机制研究》,成都:西南财经政法大学出版社2008年版,第229页。

⑨ 《偿还国债意见书》,《梁启超全集》,北京出版社1999年版,第1952—1955页。

管理委员会民间性更强,也更有主动性。政府与社会的双向互动与协商,不失为一种有效制衡。自成立后基本上负责整个政府基金的保管,也接受社会的监督,并公布详细的基金留存账目。同时立信会计事务所还定期对其进行会计事务查账,一季度公布一次。除国债基金管理委员会外,同时期还有一些专项内债基金保管机构,如津海关二五附税国库券基金保管会等。但无论是规模还是对债券市场的影响,远远没有国债基金管理委员会所起到的作用大。透过这一组织,通过联络社会力量,与政府形成一定的沟通对话,促进内债经营有序进行,同时参与的债权人由于公债利益结合在一起,并借此与政府展开对话、协商。可以起到稳固公债市场作用,进而完善银政关系并推进国家财政债务治理制度走向成熟。

结合中西方公债历史来看,1786年英国首相皮特就曾采纳经济学家普纳斯建议试行减债基金。其计划则是从国库收入之中划拨一定款项列入偿债基金,指定用于偿还公债。其制度设计即是将公债基金作为一个蓄水池,以平衡年度偿债负担。^①美国在1881年亦以国库剩余充减债基金设立偿债基金会,1926年法国为了偿还国防公债还曾设立了偿还公债基金会。^②随着国债制度的发展,国债偿债基金大多数是国家预算的一个既相对独立、同时也是有机构成的部分。^③与之类似的是,在民国时期国债基金管理委员会就得以建立,对推进内债制度发展与完善乃至国家信用的构建,起到了很好的示范作用。它的建立改变了基金保管受制于外人以及单由政府控制基金的局面,在政府与金融界及持票者之间搭建了信用沟通的渠道。在政府公债制度构建之中,体现了国家与民间柔性博弈与制度协商的一面。在运行长达十年的时间里,为公债的偿还提供了较为稳定的资金来源,使得先前不甚规范和透明的公债偿还逐渐向有计划方向发展。不仅没有弱化和被政府垄断,反而在政府公债运行之中富有张力,并一定程度上对平衡财政收支起到了促进的作用。通过它的运转,将先前的国家财政支付公债的功能相对独立出来,由税收资金专门划入进行管理,便于更好的对债务资金的使用效果进行管理和监督,也一定程度上降低了政府违约风险与信用风险。委员会的成立,是民国时期国家与社会共同参与政府公债治理的一个相对典型的范本,对构建近代国家公债信用亦不无促进意义。

Management of Bond: A Comment on the National Loans Sinking Found Administrative Commission

Liu Jie

Abstract: The national loans sinking found administrative commission is a specialized agency set up by the national government for keeping bond funds. It was established by the pushing of the country, folk financial organizations and all sectors of society, rather than a temporary move. Afterwards, the national loans sinking found administrative commission plays an active role in keeping state and local bond funds, participating in debt-servicing and handling fee for bonds, publishing the fund revenue and expenditure situation, contacting the bank for discount bonds and participating in the bond exchange and the recycling old bonds. The establishment of the national loans sinking found administrative commission has a significant impact on stabilizing bond credit, reducing the risk of bond management in the financial industry, and building the national credit.

Key Words: Bonds; The National Loans Sinking Found Administrative Commission; National Credit

(责任编辑:王小嘉)

① 李俊生、李新华主编:《公债管理》,北京:中国财政经济出版社2001年版,第148—149页。

② [日]富田俊基著,彭曦等译:《国债的历史——凝结在利率中的过去与未来》,南京大学出版社2011年版,第415页。

③ 英国自1996年专门建立了国民公债基金制度,日本也建立了国债整理基金,还专门出台《国债减债基金特别会计法》,以法律的形式确定了偿债基金制度的建立。