

清末“借债筑路”及其利弊

一、“借债筑路”的争论

从19世纪60年代起，清政府内部形成了洋务派和顽固派两大集团。在对待铁路建设的问题上，这两大集团出现了严重的意见分歧。80年代，他们之间发生了一场“借债筑路”的大争论。从1880年至1889年止，这场争论经历了三个阶段。

第一阶段是1880年—1881年。洋务派要员刘铭传首先提出了“借债筑路”的主张，从而引发了这场历时整整一个年代的争论。刘铭传从“俄自欧洲起造铁路，渐近浩罕”，“日本一弹丸国耳，其君臣师西洋之长技，将有铁路，动逞螳螂之臂，藐视中华”的历史经验中得到启迪：“自强之道”，“在于急造铁路”。因此，他急不可待地于1880年提出“筹造铁路”的主张。由于“铁路经费难筹”，若“议集商股，犹恐散漫难成”，他首先提出“今欲乘时立办，莫如议借洋债。”^①刘铭传奏请“借债筑路”一折提呈后，清政府便请各位要臣进行议论。内阁学士张家骥对此提出异议，认为借债筑路有“利尚未兴，患已隐伏”，“势迫形趋，徒滋扰攘”，“虚糜帑项，赔累无穷”之“三弊”，主张“将刘铭传请开铁路一节，置之不议，以防流弊而杜莠言”^②。通政使司参议刘锡鸿更是列举借债筑路之计“不可行者八”，“无利者八”、“有害者九”，认为“火车实西洋利器，而断非中国所能仿行”。身为北洋大臣的李鸿章由其幕僚薛福成代拟了一个《妥筹铁路事宜》的奏折。他认为，建筑铁路有“便于国计”、“便于军政”、“便于京师”、“便于民生”、“便于转运”、“便于邮政”、“便于矿务”、“便于轮船招商”、“便于行旅”等“九端”大利。因此，他支持刘铭传“借债筑路”的主张。他也看到在“帑项支绌之时”，铁路建设“此宗巨费”，“欲筹之官则挪凑无从，欲筹之商则散涣难集”。他进一步从国外“借债筑路”的有益经验为佐证：“各国铁路，无一非借债以成”，于是，明确地提出了“借债以兴大利”的口号。不过，李鸿章认识到：“借债之法，有不可不慎者三端”。一是“恐洋人之把持而铁路不能自主”；二是“恐洋人之诡谋而铁路为所占据”；三是“恐因铁路之债，或妨中国财用”。为此，他提出“兴办铁路事宜，由我自主”；“不准洋人入股”，“不得将铁路抵交洋人”；“借款与各海关无关，但由国家指定日后所收铁路之利，陆续分还”^③。李鸿章的这些主张是薛福成两年之前所写的《创开中国铁路议》的进一步发挥，曲折地反映了早期改良派的开放思想。然而，李鸿章的观点，只得到刘坤一的支持，大多清政要员均反对“借债筑路”。清政府既以“廷臣陈奏，金以铁路断不宜开”为由，也以“李鸿章以经费不贲，若借洋款，有不可不慎者三端”，“刘坤一则以有妨民间生计，且恐于税厘有碍”^④为依据，没有允准刘铭传的奏折。

1883年~1887年间,洋务派与顽固派的争论进入了第二阶段。李鸿章数次奏请“借洋款建造铁路”。然而,顽固派徐政祥一再上奏,大谈“铁路之害”。他说:“比来道路喧传,谓铁路之说又起……臣愚以为若开铁路,无事则显耗中国之财源,隐蹙小民之生计;有事则千人而守之不足,一夫隳之而有余。况其害尤有不可胜言者!”^⑤他在《论铁路之害》一奏中列数了“借债筑路”八大之害。陕西道监察御史张廷燎、大仆寺少卿延茂也先后呈奏,要求“罢修铁路”。对于顽固派种种议论,李鸿章不无感慨地说:“铁路实有远利,但招商集股,难遽踊跃,官又无可资助。若轻息假洋款为之,虽各国所恒有,乃群情所骇诧,非圣明主持于上,谁敢破众议,以冒不韪。”^⑥1887年海军衙门奏准修建津沽铁路,无异是对顽固派的一个答复,表明洋务派在争论中初告胜利。

到了1888年~1889年,这场争论进入了最后阶段。清廷官员屠仁守、洪良品、徐会沅、余联沅等纷纷上奏,指出“铁路有害无利”,“断不宜开疏”。特别是奎润等21人呈上冗长的奏折,认为开办“铁路民心惶惑”,强烈要求停办铁路。面对顽固派的竭力围攻,李鸿章等洋务派接二连三地呈奏或书函进行驳斥,从反驳余联沅等地方官员到斥责奎润等宗室大官,最后终于得到清皇朝的明确支持。1889年5月清政府明白无误地宣告“毅然兴办”铁路,并将“借债筑路”作为一项国策。

二、“借债筑路”的热潮

从1887年起至清皇朝覆灭,清政府以“借债筑路”为一大国策,掀起了“借债筑路”的热潮。这一活动,按其进展状况、规模大小及其特点,可以划分为三个阶段。

第一阶段是19世纪80年代至甲午战前,这一阶段为“借债筑路”的初兴阶段。早在中法战争期间,中美双方就有关于“借债筑路”事宜的接触。美国使馆派何天爵与清总理衙门洽谈,说愿意以年息为5厘,期限为20—30年,以“经营中国所有铁路”为条件,贷给中国2千万两钱款,用于铁路建筑。但被总理衙门拒绝。事过二年,李鸿章特派马良赴美再度进行磋商。结果以国内“舆论大哗,朝野鼎沸,万难照准”借款事宜而告终。1887年李鸿章设想向美国“华美银行”借款8千万两,用以铁路建筑。这一计划由于黄体芳、盛昱等清流派“疏劾”亦告吹了。看来,在1889年清政府明确“借债筑路”这一国策之前,洋务派“借款筑路”的谈判活动已悄悄地进行,只是大多没有谈成。除上述几笔未成借款之外,据《北华捷报》记载:“巴黎法兰西银行已与中国政府订借了年利6%的3百万银两的借款。这笔借款的一部分就是供上述这条铁路(指津沽铁路)用的。”^⑦其实,这笔借款后来也没有成立。此外,还有1887年“台湾铁路借款”之议也未谈成。

从1887年到1894年为止,洋务派举借外债用于建筑铁路,只有5笔是成立的。它们分别如下表:

表1 1887年—1894年铁路外债一览表^⑧

时间	借 款 者	贷 款 者	金额(两)	年息
1887	中国铁路公司	怡和洋行	637000	5%
1887	中国铁路公司	华泰银行	439000	5%
1887	中国铁路公司	怡和洋行	150000	5.5%
1888	中国铁路公司	汇丰银行	134500	不详
1894	中国铁路公司	汇丰银行	200000	不详

上述借款主要用于津沽、津通铁路建筑。比如，1887年津沽胥谷庄一段180余里的铁路建筑，李鸿章借用英、德洋行外债百万两；1888年修建津通铁路，李鸿章计划借外债200万两，结果并未借足，只借得134500两。^⑨

由上可见，这一阶段的特点是：借洋债的次数不多，未谈成的借款次数倒不少；借用的外债不仅每笔款额都不大，仅十几万两至数十万两，最大的也不过63万余两，而且总计只有156万两；利息较轻，均在5%左右，没有出现借新债还旧债利息的局面；这些借款主要用于天津至沿海地区的铁路建筑，它们多是李鸿章出面举借或奏准中国铁路公司承办的。因此，这一阶段可以说是以李鸿章领衔举借少量外债用于沿海铁路建筑的初兴时期，也是近代中国铁路建设史上的初创时期。这一时期共建筑铁路近400里，表明了“借债筑路”的活动初见成效。

为什么这一阶段借债数额不多，却还是取得了一些成效呢？借债不多的原因是洋务派迫于国内顽固派的势力强大，不得不把“借债筑路”看作是“不得已之办法”。比如，李鸿章就说过：“刘铭传所拟暂借洋债，亦系不得已之办法。”^⑩面对顽固派的种种攻击，自然出现不“敢破众议，以冒不韪”的局面。因此，这一阶段不可能大举借用外债。即使是借用少量的外债，也要遵循李鸿章所提出的“不可不慎”的三原则。所以，甲午战前的数笔铁路外债，基本上都是在“由我自主”之下举借并使用的，均属正常的经济借贷范围。在这种条件下，“借债筑路”活动初见成效而不受外人指染是必然的。

第二阶段是甲午战后至19世纪末。这是“借债筑路”的发展时期。据有关资料所载，这一时期共借用外债10笔，分别用于津芦铁路、芦汉铁路以及关内外铁路建设。详见下表：

表2 1895年—1899年铁路外债一览表^⑪

时间	借款者	贷款者	金额(两)	备注
1896	胡裕芬	汇丰、德华银行	2440560	实收2379516两，用于津芦铁路
1896	胡裕芬	汇丰银行	387521.8	用于津芦铁路
1897	胡裕芬	汇丰银行	300000	用于津芦铁路
1897	胡裕芬	汇丰银行	行平银200000	
1897	胡裕芬	麦加利银行	行平银200000	偿付津芦铁路到期洋款本息，三者合库平银581282.7两
1897	胡裕芬	华俄道胜银行	行平银200000	
1898	胡裕芬	中英公司	1842817.52	用于关外铁路
1898	胡裕芬	华俄道胜银行	387521.8	归还津芦铁路怡和借款
1898	盛宣怀	比国铁路公司	30425864.36	实收28410993.14两，用于芦汉铁路
1898	胡裕芬	汇丰银行	16211662	实收13797326.5两，用于关内外铁路

除上述借款筑路之外，1895年张之洞从举借的“江南瑞记借款”6217987两银款之中，拨给铁路总公司250万两；1899年“英德续借款”中有200万两用于关内外铁路建筑，有88万余两用于芦保铁路建筑等。此外，1899年举借的“秦皇岛购地借款”计1351175两，原本也是为了建筑铁路而开发秦皇岛之用的。

与前一阶段比较，这一时期的“借债筑路”的特点是：借用外债的次数明显增多，仅有据可查的借款次数就是前一阶段的1倍；借款数额也大大增加，不但每笔借款数额由以前的数十万两增加到上百万两，乃至上千万两，比如仅芦汉铁路一笔借款就高达3千余万两，而

且，外债的总额也大幅度上升，即使不算“江南瑞记借款”等几笔用于铁路的外债，仅表内的10笔铁路借款的总额就合计为5257万两，是前一阶段借款总额的33倍之强；这些外债用于铁路的建筑，从沿海扩展至腹地，由关内延伸到关外；而这些外债都是在张之洞积极倡导下，由铁路督办胡裕芬或盛宣怀出面举借的。因此，这一时期可以说是张之洞取代李鸿章，推动“借债筑路”活动进入热潮的时期。

为什么在甲午战后会出现“借债筑路”的热潮呢？这主要是由当时的国内外形势所决定的。从国外形势来看，外国列强已由自由资本主义过渡到帝国主义阶段，它们对外经济侵略形式已从商品输出转变为资本输出。因此，它们通过贷款方式进行资本侵略，试图攫取中国的路权，在中国划分势力范围。从国内形势看，甲午战争的惨败，使清王朝无法抵御外国资本侵略和渗透，《马关条约》的签订使外国在华投资合法化，因此，也使外国列强对华铁路投资取得合法地位。随着瓜分浪潮的涌起，清王朝迫于“尽撤藩篱”的形势不得不把建筑铁路以图“自强”的事宜提到议事日程。但筑路需要大量资金，筹措极为困难，如何“借债筑路”又成为当时的热门话题。尽管此时有人提出“招洋股”反对“借洋债”之论和借洋债由“商借商还”的主张，但当时已取代李鸿章成为清廷决策人物的张之洞则主张“修路借洋债、采矿招洋股”。他与王文韶于1896年上奏，阐明了政府举借外债、建筑铁路的优点。他认为“华商断无数千万之巨股，惟有暂借洋债造路，陆续招股分还洋债之一策……款归借债，则路权仍属于我……款由官借，路由官造，使铁路之利全归于官，策之上也”^②。这时，张之洞的主张得到清皇朝的肯定，于是从1896年以后，清王朝奏准胡裕芬多次向汇丰、德华、道胜、麦加利以及中英公司等借款，特别是1898年清政府专门设置了“铁路矿务总局”，并明确该局把“借款筑路”之事作为主要的经营业务。就在总局成立之前一个月，其前身铁路总公司已向比国借了至当时为止最大的一笔铁路借款。由此可见，“借债筑路”热潮的兴起，与清政府所持的肯定态度和张之洞的倡导不无关系。如果说在80年代，李鸿章把“借债筑路”仅看作是“不得已之办法”的话，那么，此时张之洞则把它看作是一种利用外资，“从此有自强之计”的途径。^③因此，到90年代后期，“借债筑路”活动大为扩展就不足为怪了。

第三阶段是从1900年到1911年清王朝覆灭为止。在清末铁路建筑史上这是一个大兴铁路的阶段，也是“借债筑路”的高潮时期。这个阶段的特点是：借用洋债的次数和款额进一步增多，但所借款额实收数多在90%；清政府不仅举借新债偿还旧债，而且还举借洋债以赎回业已建成的铁路；甚至，把举借外债建筑铁路当作调整各国在华争夺经济命脉的权益之手段，试图利用铁路借款关系，达到“以夷制夷”，从而均衡各国侵略势力的目的。但这种均势不断地被打破，清王朝往往处于被动的境地，致使大量路权落入外人之手，从而引起广大人民的广泛抗议。虽然，清政府力图挽救危局，变被动为主动，但是，挽回路权的群众运动终成为辛亥革命的导火线，加速了清王朝的覆灭。

从1900年到1911年的11年间，清政府举借用于铁路的外债27笔，其中有数笔由于种种原因而未借成。尽管如此，但这一阶段的铁路借款仍高达21笔，总计为2亿8千余万两。它是第一阶段所借铁路外债的近180倍，是第二阶段所借款额的5倍之强。这些外债主要用于粤汉、正太、沪宁、汴洛、道清、京汉、广九、津浦、沪杭甬、新奉、吉长、川汉等铁路建筑或赎回的经费。无论从举借外债的次数和数额，还是从铁路建筑的范围来看，这都是前两个阶段所不可比拟的。详见下表：

表3 1900—1911年铁路借债一览表^①

时间	借款者	贷款者	金额(两)	备注
1900年	张之洞、盛宣怀等	美合兴公司	40676000	实收36608400,用于粤汉铁路
1902年	盛宣怀等	华俄道胜银行	12401219.51	实收10444874.27用于正太铁路
1903年	张之洞、盛宣怀等	中英公司	22350391.58	实收18006547.05用于沪宁铁路
1903年	盛宣怀等	比国铁路公司	7611526.95	实收6850374.25用于汴洛铁路
1905年	盛宣怀	福公司	4732387.81	实收4259149.03用于道清铁路
1905年	盛宣怀	比国铁路公司	3362764.55	实收3026488.10用于京汉铁路
1905年	张之洞	香港殖民总督	7436609.42	赎回粤汉铁路之用
1906年	盛宣怀	福公司	617863.29	实收556076.96用于道清铁路
1907年	盛宣怀	比国铁路公司	3978092.91	实收3799078.73用于汴洛铁路
1907年	唐绍仪等	中英公司	9386769.22	实收8823563.08用于广九铁路
1908年	梁敦彦	德华银行	24024262.5	实收21520400.48用于津浦铁路
1908年	梁敦彦	英华中铁路公司	14109487.5	实收12487277.78用于津浦铁路
1908年	胡维德等	中英公司	11440125	实收10124510.63用于沪杭甬铁路
1908年	陈璧	汇丰银行、东方汇理银行	38133750	实收35845725用于京汉铁路赎回
1908年	陈璧	汇丰、汇理、德华、正金四行	6500000	赎回京汉铁路
1909年	陈璧	南汉铁路公司	1721523.62	实收1601016.97用于吉长铁路
1910年	徐世昌	德华银行	14275151.72	实收13561394.14用于津浦铁路
1910年	徐世昌	英华中铁路公司	8383819.26	实收7960851.81用于津浦铁路
1910年	盛宣怀	伦敦密得伦银行	3398845.65	实收3296880.28用于京汉铁路
1911年	盛宣怀	横滨正金银行	7703787.88	实收3554912.92用于京汉铁路
1911年	盛宣怀	汇丰、德华、汇理、花旗四行	3443390.30	实收3027051.16用于粤汉、川汉铁路

在上述借债活动中,先后身居铁路总公司、路矿总局和邮传部头目的盛宣怀起了举足轻重的作用,大多款项是由他亲自出面或由他主管的部门承办的。因此,可以说,这一阶段是盛宣怀主持下大举借债的时期。

三、“借债筑路”的利弊

从“借债筑路”的弊害来看,首先最大的弊端莫过于外国列强通过贷款攫取筑路权,进而划分势力范围。比如,汇丰银行和道胜银行通过铁路贷款竟然获得津浦、关内外、芦汉等铁路的借款、购机等处理权。从1898年英国提出五项铁路要求起,它先后取得沪宁、广九、津浦等数条铁路的借款权,垄断了大部分对华铁路贷款,并把这些铁路的沿途地区划分为自己的范围。其他列强也竞相划分势力范围。

其次,后期的“借债筑路”活动,由于借款数额巨大,不得不支付巨额的利息,加重了财政负担。比如,京汉铁路所付的借款利息,在1899年3月至1903年底止,占其总支出额的16.45%,在1906年和1907年则各占32%和28%;京奉路局对关内外铁路大借款所付的利息,在1902~1908年间平均占总支出额的16.36%,最高达35.11%;汴洛铁路在1904~1905年间所付利息占9.27%;沪宁铁路在1903~1906年间占13.11%。^⑥

再次,后期的“借债筑路”活动的主动权被外国列强所掌握。比如,从粤汉铁路借款修

筑之日起至全线通车，中间相隔达38年之久才告建成，究其原因，除中间爆发辛亥革命和欧洲大战以及军阀混战等原因之外，最主要的原因还是各国列强以借债筑路为名巧取豪夺，为争夺权益而相互勾结和倾轧，以致一再违反借款合同，致使工期无休止拖延的结果。近代中国因丧失应有的主权而处于“欲续借而原公司声明无力，欲他借而新银行团联合垄断”^⑩的困境，不得不耗费巨资去支付借款本息、员工薪俸、养路和维修费用，蒙受无可估量的损失。

以前经济史学往往强调上述的弊害性，而对“借债筑路”的积极性和进步性很少议论。

从“借债筑路”的直接收效来看，近代中国的铁路运输事业从无到有、从小到大地发展起来。据史载，清政府共借了外债3亿3千余万两，用于十数条铁路建筑。到19世纪30年代，国内共建筑铁路16972公里，其中13353公里归当时中国政府所有。“在这13353公里铁路的投资中，45.5%是外国的贷款；由六、七个国家在近四十年内提供的贷款总额累计达5400万英镑。”^⑪由此可见，中国的铁路建设在很大程度上得力于外资。据1902年~1911年旧中国海关的《海关十年报告》记载，“沪宁铁路于1908年3月28日建成并通车，那一天第一辆直达列车行程193英里，行车时间（包括停靠时间）为5小时37分。这条铁路干线主要依靠客运，它正在极其迅速地增长。”1908年，“运载乘客数大约325万人次，收入138.5万元；1910年乘客数增至近425万人次，收入170万元；1911年收入再增，约近200万元”^⑫。

从“借债筑路”的间接效果看，它推动了贸易事业的发展。比如，开平的煤远销香港、旅顺、牛庄、烟台等地以及出口国外的煤多是通过铁路运输或由铁路运至港口再转运目的地的。又如，有转运单的蚕茧和生丝出口和运往沿线各条约口岸已付关税而获得免税证明的外国商品，都是通过沪宁或沪杭甬铁路运输的。此外，沪宁和沪杭甬铁路的兴办，也刺激了沿途蚕丝的生产。

从“借债筑路”的近期收效来看，除上述直接的和间接的收效之外，洋务派的这一活动及其所体现的利用外资思想多少影响了后代。比如，李鸿章提出“由我自主”借用外资的主张，张之洞“借债之举，路权第一”的观点均体现了维护主权的立场。伟大的革命先驱孙中山先生也认为“为完成伟大之工作（指铁路建设）起见，自非利用外资不可”^⑬。他也提出利用外资“主权万不可授之于外人”。他还于1913年3月赴日从事借债兴路活动。尽管他的设想未能实现，但他的思想及其活动是顺应进步潮流的，也是与洋务派“借债筑路”的思想和活动一脉相承的。

从“借债筑路”的长远效果看，近代铁路建筑客观上推动了中国近代化进程，为今天社会主义铁路事业提供了物质条件。

①《刘北肃公奏议》卷2，第1—3页。

②《交通史路政编》第1册，第20—21页。

③⑩《李文忠全集》奏稿，卷39，第20—26页。

④《德宗实录》卷126，第13页。

⑤转见《中国近代铁路史资料》（1863—1911）第1册，第109页。

⑥《清史稿》（交通志），第2页。

⑦《北华捷报》，1887年4月29日，第458页。

⑧《洋务运动史论文选》，第334页。

⑨⑪⑭⑮参见《中国近代外债史统计资料》。

⑫⑬《张文襄公全集》会奏，卷44，第22—26页。

⑭《粤汉铁路株韶段通车纪念刊》，第96页。

⑮《中国的对外贸易和工业发展（1840—1948）》第53页。

⑯《上海近代社会经济发展概况（1882—1931）》第161—162页。

⑰《中国之铁路计划与民生主义》，《总理全书·杂著》；《广西善后方针》，《总理全集》第2集。