

英国国债和财政体系的建立

刘仲敬 武汉大学历史学院

这些体系当中具体的制度和措施不是最重要的,因为同样的措施和制度在不同的外部环境下产生不同的结果。要改变思路,就像生物学家讨论不同生态环境的演变,才能够把握它的整体没落。

首先17世纪到18世纪早期,总共六七十年间的时间是英国财政体系和宪法结构连锁互动演变的关键时期。但是,基本上没有产生出可以称为独创的财政技术或者金融技术。如果仔细追索,在这几十年中所用的技术都不是英国独创的,都是欧洲大陆已经实践至少十几年、数百年的技术,而这些技术在欧洲大陆不同时期产生非常不同的结果,在绝大多数的情况下,是导致国家的破产和衰亡。

所以,英国在这方面的特殊性不在于技术本身,而在于英国自身的政治、经济和社会环境,以及对国债政策产生的抵抗和反应比政策本身更重要。在某些关键性节点上国债制度的反对者对国债制度的成功有激励,国债制度的支持者贡献还不是很大。

我们回顾一下,国债制度、国库券制度这些东西是怎么产生的?首先产生不是在英国,而是在意大利的佛罗伦萨和热那亚。在文艺复兴时期后200年的时间,国债演变得非常快,它产生的后果是非常快速导致本国共和政体的破产和国债体系的破产。国债制度并不单纯是金融制度,甚至不单纯是经济制度,而是政治共同体演化的结果。

在政治共同体初期,税收是以现金流为基础,以信用为基础,依靠贷款维持税收是共同体演化到这个阶段,就是纳税增长的阶级对政治活动已经有了极大的发言权,于是征税变得非常困难,并可能引起政治危机。由于国际压力,主要是军事方面的压力,迫使负责任的政治家必须短期内大量开支,而这些开支如果通过传统税收体制征集速度慢、不可靠,政治风险极大。因此,国债采用的绕道、逃避的办法,有严重的违宪嫌疑。绕过传统的税收体系,大量快速的收益,缺乏监督,能不能偿还都不清楚。

当政者很难抗拒这种便捷和省力的收益方式,但经过几代人就会出现难以收拾的后果,后人必须还更多的债务,而他们不愿意承担这种债务,在意大利政体,特别是佛罗伦萨,这种税收体制导致不断革命。新的共和政体或者其他的政体往往以全面赖债方式解决他们的财政问题。

在反反复复的折腾当中,金融中心地位逐步丧失,热那亚和西班牙合作,最后使得西班牙破产。北欧在金融技术上是不先进的,在意大利开发金融技术的时候,北欧税收制度是非常原始的。荷兰独立战争时期,各省和自治市之间的税收体制是中世纪的,中世纪税收体制基本上是专款专用的性质。比如一些教区,税收一部分供应本教区,还有一部分是流入其他的地方,要么是供养本地伯爵,让他们去打仗,总的说都是专项使用,不通过法定程序没有办法修改。如果企图图修改,拿到更多的钱,程序非常复杂。封建制度的建立零星散乱,没有办法提供整体大量的临时性开支,实际上是处于不利地位。

黄仁宇说过,中国财政体制是专款专用,一个县给你提供这种收入,别的县提供另外的收入,一直到北洋舰队都是这样,各省拨款。这种财政制度缺乏现代性,所以中国失败了。西方通过资产管理,财政制度是先进的,所以他成功了。这一点说中国是对的,但是说西方就是不对的。西方近代以前财政制度也极其混乱,也是专款专用,黄仁宇描写的比较现代化的财政制度,既使在英国也是拿破仑战争以后出现。光荣革命前后,英国面临着非常不稳定的情况,中世纪开始,爱德华三世征羊毛税、海关税、土地税等等,七零八落地凑一两百万的收入在国王手里,这都有相对应的用处,不能挪作它用。如果有新的需要,比如皇家海军需要新的开支,必须另外解决。

发展周期决定了引入国债的必要性。在光荣革命前后,大多数政治家都认为这是危险的,根据历史先例,意大利和南欧各国引入国债都引起财政破产和革命。在亚当斯密的时代,《国富论》对国债制度非常悲观,这是普遍的观点。但是普遍的观点不管用,因为当财政面临压力的时候就不管用了。英国在荷兰和法国打仗的时候开始使用借债方式,因为取得了成功,所以大家往往给过当的评论。但在1693和1697年,英国政府两次面临破产。1963年英格兰银行的成立和1697年大量的国债发行,都是为了了解燃眉之急。这时说是国债支持者起作用,不如说是国债反对者起了作用。早在光荣革命爆发以前,辉格党主要领袖就设计了一个国债方案,虽然当时没有实行,但是在很多方面,方案都是后来国债制度的蓝本。如果按照方案完全执行,英国势必会经历巨大的财政扩张,而这种财政扩张会不会引起荷兰和意大利的不良反应,很难说。

这个制度之所以没有完成,主要是老派的反对,这些人非常害怕包袱落到自己头上,一有机会就要减债,此后英国的减债基金和国债重组计划主要是在双方的角力和平衡中达成的。当时英国的国债重组技术并不新鲜,佛罗伦萨共和国已经采用,把原来连本带利偿还,变成不用偿还本金的政府股权,英格兰银行、东印度公司的出现,都是为了配合国债

研究英国国债一般都是技术性的,国债发行方式、财政制度,以及英国本身的宪法,但是还有更重要的方面。更重要的地方,或者更关键的影响国债体系本身存在,不是指一个结构、一个制度、一种具体措施,而是指小型生态的演变,这样就必须要视野放到整个西欧体系当中。



重组计划,也就是现在的融资公司,但融资公司在宪法上是非常危险的东西。

严格意义上它是违宪的产物,因为它可以以变形的方式构成一种不需要征税的税种。如果融资公司无限扩张,英国不会走向政府破产的道路仍然很难说。没有走向这个道路,是采取了减债基金,成功解决了国债问题,并不是当时政治家设计国债和发行国库券的时候多么高明,而是通过二级市场找到了出路,缓解了政府压力,但也出乎政府设计者的考虑。

1697年国库券发行的时候,在伦敦市场出现三四折出手的局面,这种局面在中华民国初期也出现过,当时政府发行各种国库券往往是在两三折在市场出售,很快就没有人买了。如果顺着这个趋势发展下去,前途是很危险的。当时英国政府应付的手段也不特别高明,做法是国库券凭票支付,就是财政担保,英格兰银行和财政部对国库券持有人采取立即支付的政策。你只要拿着国库券跑到这些地方,凭单据就可以兑换现金,提高了国库券的信用。但是这种办法能够成功并不是它本身的功劳,国库券发行是政府收入不足,如果政府手中没有钱周转了,或者英格兰银行不够周转,所有持有人挤兑,肯定会导致信用危机,信用危机依然要国库维持,一旦这样政府就会落空。这种压力之所以没有出现过,是因为伦敦和阿姆斯特丹市场很近,可以相互拆借。同时伦敦保险市场和金融市场极大发育,国库券大部分都没有来兑换,而是到市场上二次周转。

按照1697年的方案,国库券拿到财政部兑换,或者用来替代税收,在需要纳税的时候,你可以拿国库券作为相应的金钱交给收税官,收税官不能拒绝。按照这种办法,发行的国库券很快就会回笼,而回笼的结果变成与税收体系混为一体,财政部要应付这样的冲击。随着1902年的战争,政府又发行了十倍于原来面值的国库券,这部分国库券一部分用于支付原国库券的利息,另一部分维持政府当时开支。之所以可以周转,就是大部分国库券持有人没有把国库券拿到财政部兑换,也没有交税,而是到各级市场进行二次周转。1698年以后伦敦市场形势好转和利率降低,挽救了国库券的出路。

当然,国库券通过金融市场分散到了英国本国国民和荷兰、法国、普鲁士各国投资者手中,这些投入者不希望立刻兑换国库券,而希望通过国库券获得一定利息,或者通过转手去重新周转。与此同时,荷兰和法国也采取了类似的国债政策,效果不好,荷兰国债最终能够渡过难关还是依靠英国。荷兰证券市场大体上变成了伦敦证券市场的附属品,金融中心从阿姆斯特丹转向了伦敦。

法国的密西西比计划是密西西比公司以殖民地贸易未来收益作为担保,吸引投资者购买它的股票和证券,这些股票用来替换政府发行的国债。按照设想这样可以把整个体系盘活,债务就自动实现重组,政府可以逃避偿还本金的压力。但是,密西西比计划只有几个月就破产了,大部分投资者要求连本带息偿还,导致公司和财政体系崩溃,最后所有投资者损失大部分的投资。法国政府丧失信用以后,不得不退到比较原始的财政支付体系,回到法兰西财政制度,用很高的成本,在巴黎筹款,失去了金融市场筹款的可能性。即使如此,法国财政制度失败,基本上是以英国和荷兰为参照物考虑。但实际上如果拿意大利作为参照物,法国财政制度还不算是彻底失败,因为法国国王通常在两次战争间歇期间可以筹款偿还战争期间欠下的巨债,因此法国的政治统治可以维持连续性,虽然债务不断在增长。路易十四经过7年战争,并重大失败,政府财政体系仍然保持了连续性。在相同的时间,意大利北部各城邦已经每隔几十年就要重新破产、革命,最后导致金融体系倒退,曾经一度已经发展非常完善的金融资本重新转向土地开发,使意大利从一个比较有资本主义和金融经济的地区倒退回以土地和自然经济为主的地区。

如果按照现在框架看这是很奇怪的事情,以土地为主的经济发展到金融资本为主的经济不能倒退,但是实际不仅意大利北部,世界很多地方都出现过金融经济已经出现,

但是信用破产和政体瓦解,投入金融资本周转的资金血本无归,最后有钱人不得不重新把资本投入到土地上。像威尼斯和佛罗伦萨这样的地方,土地开发很大就是金融资本没有出路,重新回到城市建设上去。经济从比较先进的交易模式回到比较落后的交易模式主要还是信用和保险的问题。主要的驱动力,与其说是因为金融技术方面的问题,倒不如说是政治体系的问题。政治体系不断期的崩溃和重组来逃避债务,使意大利北部城邦一度很高涨的信用变得低落,信用低落的结果就导致资本从商业中退出重新回到土地上来。

大量游资向北欧不断移动,这种信用崩溃,就是负责纳税的公民团体对国家丧失政治责任感的结果。市民阶级如果没有采取逃避责任的方式,而是采取对债务执行严格控制 and 减债做法,后来的事情根本不会发生。换句话说,这个过程起主要作用是英国的地主和乡绅,他们不是国债体系发明人,但是他们是国债体系主要控制者,他们通过施加政治压力,造成1720年减债基金必须成立的压力,在这个短暂的间歇期内英国政府是有可能选择一种类似意大利的模式,可以进一步发行新债抵偿旧债,对旧债实行不理不睬的政策,以后的领导人收拾烂摊子。

如果采用这种政策,不到几年新的英法战争爆发,情况不会比欧洲大陆好多少。而减债基金的成立,减债计划的成功,是英国地主乡绅集团比较讲信用,他们的功劳不是他们多聪明,而是他们的道德观念和政治责任感比较强,烂摊子无论如何要抓住机会清理完。减债基金是英国历史以来对国家贡献最大的基金,这个基金也是筹款用来清理原债务,通过债务重组的办法,将原债务集中到政府的几个金融公司上来。从技术上讲债务重组的技术都不是很先进。意大利城邦,像热那亚圣乔治银行采取的办法相比是很简单的,但是圣乔治银行和西班牙共和国交易失败,基本上都是在整合。

几次重组之后,原来的短期债务重组为长期债务,长期债务逐步流入到英格兰银行、东印度公司和南海公司的股票和年金上。1740年代,所有中产以上英国国民都把他们一部分储蓄用来购买这些证券和债务,不再希望偿还本金。而伦敦市场上基本利率也从

7%下降到5%、4%,甚至3.5%。这时候他们就开始感到可以进一步提出要求,在新的债务重组计划中进一步降低国库券和债券利息,以便让英国政府分享普遍繁荣的利益。由于同一时期欧洲各国普遍面临战争压力,同样面临发行债券需要,相对而言英国政府发行的债券是信用最好的。于是出现欧洲大陆资金大量向伦敦市场移动的现象。对于西班牙王室政府来说,本地借钱利率很高,不如到英国借钱,加入英国政府的债券偿还计划,就不用支付本金,只要通过债券年数倒换就可以解决问题。这样欧洲大陆资金大量通过海牙流向英国市场。另外欧洲大陆除了法国之外,大多数国家的财政体系都逐步绑定在英国支付体系之内。于是英国财政部处于非常有利的地位,发行债券可以假定全世界资本都会卷入它的减债计划。

这种优势地位使它可以用极低的利率卖出它的债券。1691年和1697年的财政危机再没有出现。与此同时法国王室债的利率不断上升,因为可以给它担保的地区在逐渐减少,也就是五大核心地区,甚至法国本地资本都通过里昂银行流向阿姆斯特丹市场,通过国际流通,反过来方便了英国人的筹款体系。这种体系的此消彼涨的趋势如果是政策导致,不如说是一系列不断放大的偶然因素造成的。这个体系刚刚发育,你的金融市场搞的比较完善,有能力吸纳外国资金,随着国际市场演变,这种优势就会不断扩大。而一开始就把信用做坏,本国资金外逃无法逆转。为了制止资金外流,不得不采取一些武断手段,而这又不断地破坏你的信用。开始的信用好,就意味着你以后信用更好,你开始利率低,以后利率更低,优势越来越大,不用特别高的技术,就可以实现所有目的。

在1750年前后,英国和法国国债利率已经相差非常大,法国通常都是百分之十几的高利贷,而英国政府是3.5%的利率,大部分人抢着买,大量的资本转入英国,进入英国的国债。法国大革命和拿破仑战争是法国用自己本金和英国利息打仗,而这已经是垂死挣扎了,真正的趋势在18世纪的时候已经决定。17世纪的时候这个趋势还不是很明显,开始英国借债利率也是7%左右,和法国差不多。1720年减债基金存在以后,双方差距渐渐拉开了,英国政府再没有面临像1697年那样真正具有极大的

危险性的国债发行风险,以后的国债再发行基本上肯定能够兑换和重组。

减债基金成立以后,英国主要形成逐步波动,周期偿债方式。战争时期多发国债,和平时期则是减债。英格兰银行在减债基金和国债基金起到中转作用,用他的信用维持国债市场稳定。东印度公司和南海公司吸收冒险性投资,把本来可以产生巨大破坏性作用的投机性资本引入这个渠道,进入海外生利,这个过程使英国市场扩展到世界,交易环节越来越多,而交易环节越多,债券稳定性就越大。这个“蓄水池”连接了世界的大部分,涵盖了经济最先进的所有部分。跟法国和其他差不多国家相比,他们的蓄水池的深度不能同日而语。这个过程是演化性的,就是起作用的不是某个措施,而是英国所在的这个生态场,在1720年以前误打误撞的在演化中占了先,占了有利的生态位,使他塑造较好的信用,而这个信用强化政府本身采取了负责任政策的德行。

从南海泡沫危机可以看出,南海泡沫危机从技术上跟约翰劳公司和密西西比公司破灭没有什么两样。但是英国政府对南海公司的处理办法较好,最终使在泡沫中以高价购进股票的购买者以年金形式置换原有股票,仍然能够获得较为有利的长期收入。而这种局面又反映了英国政府的财政蓄水池的广大。一面是南海泡沫顺利解决,一面是密西西比公司的破产。英格兰银行国债周转体系为英国战争时期筹集的总量占1/3,不仅仅是体现在数量上,而是整体的收入,能够随时收入、损失转移,而不是过去专款专用的收入,这就使得英国在外交上获得极大的灵活。

一种因素相互抵消、相互壮大,如果每一个单一因素突出都没有意义,只有所有因素组合在一起才呈现节节上生的趋势。这构成了英国宪法最重要组成部分,在17世纪中叶这个体系导致的英国宪法危机不存在了,因为周转很容易,税收方面讨价还价灵活性就大大提高。随着英格兰银行债券重组计划不断展开,英国各阶层都通过分享银行债券甚至长期年金,或者是多年年金而绑定在以英格兰银行为核心的财政体系。如果有一部分人挣钱的话,其他人也不会不赚钱,只是赚钱多少的问题。这种绑定体系对于英国近代国家的共同体形成有很大作用,中产以上所有家庭造成了事实上的命运共同体概念。名义上英国政治体制看上去比较松散,但是利益一致性非常强。

法国从行政角度看绑定的很死,管制严格。实际上法国各阶层和各地区的分别非常大,像里昂这样的城市,对于它们来说,法兰西王室失败是它们的成功,像普罗旺斯的形成,有产阶级的形成接近巴黎,不如说是接近阿姆斯特丹。法国至少有两种甚至更多经济体系,法兰西只是巴黎财政和周围五大财政区,其他外部各省以不同方式组合在以伦敦和阿姆斯特丹为中心的证券体系中。这个角度来看,财政是英国宪法制度核心问题,而财政和伦敦、阿姆斯特丹绑定在一起,所以它实际上是世界宪政的核心。而法国通过它变通的税收体系一步步退出了世界宪法体系,变成了局外人。所以,英国国内体系和世界体系重合度不断上升,以英国为中心的世界就逐步呼之欲出了。1750年到法国大革命时期,英国体系逐步替代原有地方体系,变成19世纪英国统治的市场革命过程,拿破仑战争以后这个过程就不可逆了。(下转03版)

谈谈“对”、“错”、“中”的哲学内涵

——兼论经济学理论创新的哲学依据

(上接01版)

■ 鲁敏

“中”的奥妙和深远意义可以讲是我们中华文化的重要“精髓”。问题在新的历史时期我们如何把握和应用它呢?由于受不同人的认识水平、不同环境背景,不同事物对象以及科学技术支撑条件的局限,在漫长的封建社会中这一精髓被官僚主义所误读、误导而走向它的反面。尤其是官僚主义者基于国家幅员辽阔,利用其居于中央政权和广大百姓之“中间”位置的“组织优势”,垄断、阻塞并隔离了国家治理过程中上下沟通的渠道,善于“上有政策,下有对策”,进而具有强大的扭曲和左右中央政策的能力。因此,在具体的社会组织行为中“极高明而道中庸”的“中道”哲学,就难免被扭曲为“模棱两可、是非不清、差不多”的官僚主义的明哲保身之道,也为权力大者随心所欲提供了法理空间。在新的历史时期,这些重要的问题都需要我们通过文化上的正本清源、哲学认识论上的辩证逻辑科学化、形式化、协调化的理论创新,组织上的群众路线、民主集中制的程序化的闭环管理和大力推广应用信息技术给予根治,进而为国家治理体系和治理能力现代化创造历史性的新机遇。

《庄子·天运》篇中记载孔子51岁那年

仍然问道于老子,而请教的是“阴阳”与“度数”这两个问题。这和我们探讨矛盾“对对子”和“中”这样的问题实乃具有相同的内涵。中国革命和建设的丰富实践告诉我们,要把握好各种矛盾“对子”的“度”和“中道”,只有遵循一切从实际出发,躬身入局,参与到事物内部发展的过程之“中”,才能从感性认识上升为理性认识,把握其规律。这就犹如人自己需要自己骑上自行车,与车融为一体后才能去把握平衡一样,这里也真正体现了实践之作为认识论和方法论的重要哲学内涵!从理论上讲,随着信息技术的迅猛发展和复杂性、非线性科学、定性定量相结合及广义量化理论的建立,无疑为驾驭“矛盾”和“执二用中”这些人类永恒的问题提供了具有时代意义的战略性机遇!故此我们应该结合最新科学的研究成果,弘扬传统文化精髓,丰富和发展唯物辩证法的具体形式与内涵,提升其操作性以便为人类社会的进一步发展提供哲学指导和技术支撑。当下也可为国家治理体系和治理能力现代化的现代化提供重要的认识论、方法论和技术工具保障。

深入思考“对”、“错”、“中”的哲学内涵,我们还应该认真学习领会毛泽东同志通过丰富的中国革命实践总结出的:“对立统一的法则,对各种事物都是适用的,这样来研究问题,就有了一贯的完整的世界观和方法论”(徐中远《毛泽东晚年读书纪实》

第35页)。还有“一门科学,应当从分析矛盾出发,否则就不能成为科学”(中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(1949—1976)》第四卷第316页(中央文献出版社2013年版))的重要论述。红军在井冈山的斗争时期总结的“敌进我退、敌驻我扰、敌疲我打、敌退我追”就有五个对对子,这些对对子之需要自己骑上自行车,与车融为一体后才能去把握平衡一样,这里也真正体现了实践之作为认识论和方法论的重要哲学内涵!从理论上讲,随着信息技术的迅猛发展和复杂性、非线性科学、定性定量相结合及广义量化理论的建立,无疑为驾驭“矛盾”和“执二用中”这些人类永恒的问题提供了具有时代意义的战略性机遇!故此我们应该结合最新科学的研究成果,弘扬传统文化精髓,丰富和发展唯物辩证法的具体形式与内涵,提升其操作性以便为人类社会的进一步发展提供哲学指导和技术支撑。当下也可为国家治理体系和治理能力现代化的现代化提供重要的认识论、方法论和技术工具保障。

下面再简要地从经济学理论建设的角度来分析上述哲学含义的重要指导意义。改革开放以来理论界一个不容忽视的现实是依然未能对我国经济发展的成就做出理论上的诠释,高校、主流媒体乃至国家宏观政策的话语体系基本上还是西方经济学的理论和术语,这方面有点与当年探索中国革命道路时期遇到“言必称希腊”相类似的情景。(下转04版)