

政治民主有利於公債債主嗎？

評大衛·史達沙維奇《公債與民主國家的誕生：法國與英國 1688-1789》



約翰·羅（John Law）在法國創辦皇家銀行時，其初衷有意模仿英國的英格蘭銀行，意圖將公債轉化為銀行股票，但最終以失敗收場，招來千夫所指。圖為當時譴責約翰·羅的諷刺漫畫。

引自：http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/79/John_Law_cartoon_%281720%29.png

卜永堅

香港中文大學歷史系

古今論衡 第 19 期 2009.6

古往今來，政府的財政收入，無非稅收、專利、公債三途。班固在其《漢書》談及東周衰敗，曰：「有逃責之臺，被竊鈇之言」。服虔解釋云：「周赧王負責，無以歸之，主迫責急，乃逃於此臺，後人因以名之。」^①按：「責」通「債」，中文成語「債臺高築」，即由此來。對於中國歷代君臣而言，皇帝舉債就等同於皇帝權威掃地，是難以接受的。對於歐洲歷代君臣而言，情形恰好相反，公共資本市場至遲在十二世紀的意大利城邦就已經出現，皇帝舉債絕不是什麼荒謬難堪之事，公債為歐洲政府帶來的財政收入，比稅收更加重要。

但是，皇帝舉債容易，還債卻未必爽快，對於掌握暴力工具的皇帝來說，舉債之後，公然賴債、甚或將所欠之債一筆勾銷，是容易不過的事情。在歐洲歷史上，背信棄義拒不還債的皇帝真是數不勝數，但有些政府的公債信用卻特別良好。以十八世紀的英國和法國為例，英國政府公債信用日見其好，投資英國公債風險日低，因此，英國公債大受市場資金追捧，英國公債利息也因此不斷降低。相反，法國政府公債信用一直無法改善，投資法國公債風險較高，因此法國公債利息也居高不下。為何如此不同？

以道格拉斯·諾斯（Douglass North）與巴利·韋因格斯特（Barry Weingast）為代表的學者提出解釋：英國自一六八八年光榮革命之後，議會民主制度確立，皇權受到制約，英國政府的問責性與公信力大增，因此能夠以較低成本從公共資本市場中舉債。^②另一方面，湯瑪斯·沙君特（Thomas Sargent）與方斯瓦·維爾德（Francois Velde）等人也認為，法國在十八世紀也曾出現走向議會民主的契機，但並不成功，因此法國政府在公共資本市場舉債時，被迫付出比英國政府更高的利息。^③集權政府既然大權獨攬，缺乏監督機制來維持其公債信用，因此其公債風險甚高，其利息也因而提高；民主政府的權力受到制衡，被迫維持其公債信用，因此其公債風險甚低，其利息也因而降低。法國就是前者的例證，英國就是後者的例證。這種觀點既有其邏輯上的合理性，又有歷史上的證據，還有政治上的正確性，實在美妙不過。^④

* David Stasavage, *Public Debt and the Birth of the Democratic State: France and Great Britain, 1688-1789* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. xii, 210. (大衛·史達沙維奇，《公債與民主國家的誕生：法國與英國 1688-1789》[劍橋：劍橋大學出版社，2003])。

① 班固，《漢書》（北京：中華書局，1962），卷一四，〈諸侯王表第二〉，總頁 391-392。

② Douglass North and Barry Weingast, "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth century England," *Journal of Economic History* 49 (1989): 803-832.

③ Thomas Sargent and Francois Velde, "Macroeconomic features of the French Revolution," *Journal of Political Economy* 103 (1995): 474-518.

④ 實踐這種老觀點的新著作，有 James MacDonald, *A Free Nation Deep in Debt: the Financial Roots of Democracy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2003). 羅伯特·賴特（Robert E. Wright）於二〇〇六年五月刊在經濟史網頁上就此書發表了短篇書評（見 <http://eh.net/pipermail/hes/2006-May/006439.html>）。

但是，史達沙維奇此書，卻對於這種觀點提出了挑戰。他認為民主政府未必會比集權政府更加遵守公債信用，十八世紀英國的公債信用比法國良好，這是事實，但這事實是一系列特殊歷史因素的結果，不能把良好公債信用與民主政府劃上等號、把不良公債信用與集權政府劃上等號。

史達沙維奇首先從邏輯上提出反駁。不錯，議會民主既然講究制衡權力，政府舉債之後，不得不遵守信用、按時還債。但是，萬一反對政府為還債而加稅的黨派在議會選舉中佔了多數，或者甚至成為執政黨，那麼，政府還債的能力和意願，同樣會大受打擊。集權政權容易變成少數人的暴政，但民主政權也可能變成多數人的暴政。對於公債債權人而言，碰上一個暴戾無常、背信棄義的獨裁皇帝，只好自認倒霉；但是，碰上一個由敵視債權人的政黨或集團所操縱的民主政府，也難保能取息回本。

一六八八年以前歐洲公債歷史

史達沙維奇指出這種看法的邏輯漏洞之後，就進入具體的歷史分析，其書分為八章，首、尾兩章分別為序論與結論，分別提出和歸納他的上述論點。第三章以十七頁的篇幅，回顧一六八八年以前歐洲公債歷史。以一六八八年作為歐洲公債歷史的分水嶺，理由何在？原因是：一六八八年為英國「光榮革命」之年，這年，英國的新教勢力發動政變，驅逐屬於天主教的英皇詹姆斯二世，而從荷蘭迎立詹姆斯二世的女婿、屬於新教的奧良治公爵，是為威廉三世。這場不流血政變，結束了英國國會與皇室之間長達四十多年的衝突。英國從此正式走向君主立憲、議會民主體制。因此，把作為民主政權的英國，與作為集權王朝的法國互相比較，也只能開始於一六八八年。

歐洲歷史上，公債分為兩種：一、向私人銀行借款；二、向富裕臣民強行舉債。而政府以個別稅收作為抵押、換取長期貸款，則始於十三世紀的意大利城邦。一二六二年，威尼斯宣佈將所有各類公債的利息劃一為5%，並指定以個別內關稅的收入償還公債。隨著威尼斯政府還債時間越來越長，不少債權人把公債轉賣，於是，到了十四世紀，出現了威尼斯公債的第二市場。更重要的是，債臺高築的政府，被迫將債務管理權交給議會，史達沙維奇引述他人研究，舉出三個例證：

一、在意大利城邦之一的日內瓦，商人不僅組成銀團貸款予日內瓦政府，還獲得日內瓦政府讓步，開徵新稅項以回收債款，而且稅項的徵收和管理，全由商人自行操辦。^⑤

⑤ 史達沙維奇在其書頁54介紹這一例子，所引述的著作為：Meir Kohn, “The Capital Market before 1600” (Mimeo, Dartmouth College, 1999).

二、意大利城邦以外，一三五六年，巴伐利亞公爵將公債與財政收入的管理權轉移給市民議會。

三、一五五〇年，沃爾騰堡公爵把所有財政收入和開支的管理權，轉移給由六位市民和兩位教士組成的委員會。^⑥

可見，英國光榮革命之後，由議會管理公債乃至其他財政事務這一模式，並非英國的獨創。但是，這一模式的確立，卻要歸功於十六世紀的荷蘭。荷蘭當時是隸屬於神聖羅馬帝國哈普斯堡王朝的一省，十六世紀上半葉，查理五世統治下的哈普斯堡王朝，與法國連年作戰，軍需孔亟，於是在安特衛普貨幣市場上舉債。一般十個月以上的貸款，其年利息由 6.25% 至 15% 不等，而短期貸款的利息，甚至高達 31%。^⑦即使如此，安特衛普的貨幣市場並不信任哈普斯堡王朝，哈普斯堡王朝竟然借不到錢。

為擺脫財政困境，哈普斯堡王朝於一五二二年與包括荷蘭在內的尼德蘭地區各省議會達成協議，由它們發行王朝債券，而王朝為它們提供的抵押，是未來的稅項收入。換言之，是哈普斯堡王朝中央政府向荷蘭等省政府借錢。在尼德蘭地區，各省轄下的城市發行長期債券，早有先例，但以省級政府協同發行債券，則屬創新。二十年後，一五四二年，哈普斯堡王朝逼於財政上燃眉之急，向尼德蘭地區各省作出更大讓步，王朝不再指派中央官員到這些地區收稅以還債，各省議會全權負責自己的財政收支。另外，各省議會代王朝所借的債款，也不再是通過特別稅或國內商品稅的收入來償還，而是通過各省的經常稅項收入來償還。荷蘭省是尼德蘭地區各省中推行這種新穎的公債制度的佼佼者，一五五三年，荷蘭省議會宣佈：不再強迫省內富裕市民購買省公債券，今後購買公債券與否，純屬自願，而且不僅荷蘭省內的市民可以購買公債券，荷蘭省外的尼德蘭地區各省市民也可以購買公債券。一五七二年，荷蘭加入反哈普斯堡王朝的叛亂，政局動蕩，導致荷蘭省發行的債券問津乏人，其年利息因此一度上颺至 20%。但除此特別時期之外，荷蘭省議會在償還公債方面，異常遵守信用，因此，荷蘭公債大受市場追捧，從一五五三到一六七三這百多年間，荷蘭公債的年利息不斷下調。在十六世紀末，該利息仍維持在 5%-10% 的水平，自一六四〇年以後的三十年間，該利息更下降至 5% 以下，其實，根據史達沙維奇徵引的瑪喬璉·特·哈特（Marjolein 't Hart）的研究，從一六四〇至一七四七年這一百多年間，該利息也仍

⑥ 史達沙維奇在其書頁 54 注釋 8 和注釋 9 介紹這兩個例子，所引述的著作為：James Tracy, *A Financial Revolution in the Habsburg Netherlands* (Berkeley: University of California Press, 1985).

⑦ 史達沙維奇在其書頁 55 論及此事，所引述的著作為：Sidney Homer and Richard Sylla, *A History of Interest Rates* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1991), p. 114.

然維持於 5% 以下。^⑧ 荷蘭公債的成功，引來當時歐洲各國君臣的無比羨慕。筆者不妨再從哈特的文章中，轉引英國駐荷蘭大使威廉·坦普爾爵士（Sir William Temple）一六七三年出版的荷蘭見聞錄的一段評論，作為補充：

凡蒙准入賞〔以認購公債〕者，皆視為平生大幸。迨母本發還，莫不泣下，蓋欲終日安閑，坐得子息者，捨此以外，更無他途云。^⑨

哈普斯堡王朝作為雄踞歐洲的強國之一，即使願意支付昂貴的利息，要成功舉債，尚且不易。為什麼荷蘭一省的公債卻如此成功？史達沙維奇認為，不應簡單地歸因於荷蘭屬於議會民主政體而哈普斯堡王朝是集權政體，真正的原因是：「荷蘭的政治制度，使城市利益集團，尤其是公債債權人，能夠在很大程度上控制經濟政策」（頁 59）。作為證據，史達沙維奇徵引詹姆士·特雷西（James Tracy）的研究指出，荷蘭省議會由省內六大城市和一個貴族院（*ridderschap*）合共七個選區組成，在一五四二至一五六五年間認購荷蘭長期公債的 71 人中，23 人是荷蘭省內六大城市的歷任市長（*magistrate*），另有 7 人是市長的直屬親戚。^⑩ 如果超過四成的公債債權人不是市長就是市長直屬親戚，則要促使政府準時發放利息和按期還債，大概是不會太困難的吧！難怪荷蘭公債的信用如此良好了。但是，為準時發放公債利息和按期償還公債，政府就必須向全民抽取重稅。史達沙維奇徵引哈特的文章，指十七世紀末，荷蘭省的人均稅額，高於同期的英、法兩國。^⑪ 可見，荷蘭公債信用如此良好，原來竟是債權人即商人主導議會，向政府放貸，再慷全民之慨，抽重稅來取息回本的結果。所以，史達沙維奇認為，議會民主政體的公債信用良好，「條件是公債債權人在議會中要有足夠的份量」（頁 67），重要的不是議會民主，而是誰主導議會民主。

荷蘭如此，英國和法國又如何？史達沙維奇開始正式進入主題，他在第三章下半部簡單介紹英、法兩國的政治及財稅制；在第四章以三十一頁的篇幅，探討一六八九至一七八九年間英、法兩國的公債制度；在第五、第六兩章，分別以三十一頁、二十五頁的篇幅，探討英、法兩國的民主制度與公債制度的關係；在第七章以十八頁篇幅

⑧ 參見史達沙維奇原書頁 57 的圖 3.1。按：史達沙維奇此圖的資料來源之一，是瑪喬蓮·特·哈特（Marjolein 't Hart）研究荷蘭財政的文章的圖 9.3，該圖顯示荷蘭公債年利息從一五七六至一七四七年的走勢，見 Marjolein 't Hart, "The United Provinces, 1579-1806," in Richard Bonney ed., *The Rise of the Fiscal State in Europe, c.1200-1815* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 316, Fig. 9.3.

⑨ 轉引自 Marjolein 't Hart, "The United Provinces, 1579-1806," in *The Rise of the Fiscal State in Europe, c.1200-1815*, p. 309.

⑩ 史達沙維奇原書頁 59 所引述的特雷西著作為：James Tracy, *A Financial Revolution in the Hapsburg Netherlands*.

⑪ 史達沙維奇原書頁 57 所引述的哈特的文章是：Marjolein 't Hart, "The merits of a financial revolution: public finance, 1550-1700," in Marjolein 't Hart, Joost Jonker, and Jan Luiten van Zanden eds., *A Financial History of the Netherlands* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 11-36.

綜合解釋英、法兩國公債制度的成敗原因。鑒於第三章下半部、第四章、第七章都是合論英、法兩國，而第五、第六章卻又分別單獨處理英國和法國，不無混亂重覆之處，¹² 筆者不依循原書結構，改為綜合介紹，庶幾節省篇幅、方便敘述。

十八世紀英、法兩國公債信用的比較

英國公債制度的成功是毫無疑問的。英國公債的年利息，從一六九四年的 8%，下降至一七四〇年的 3%，比起以公債信用良好著稱的荷蘭，已經相差無幾了（頁 78，圖 4.1）。但是，史達沙維奇提醒讀者：雖然英國公債年利息呈長期下跌趨勢，但卻出現過短期的劇烈波動，例如，在一七一〇至一七一三年，該利息甚至比光榮革命之前還要高，這如何解釋？史達沙維奇並不匆忙提出自己的看法，而是先開列其他可能的解釋。例如：公債利息上升，可能是市場資金有限、政府舉債而拉緊銀根所致；通貨膨脹也會影響公債利息；公債利息下降，也許是債權人獲政府以其他方式津貼所致（抽獎的機會、發行貨幣的特權、經貿的專利）。為此，史達沙維奇制定了「公債發行額」、「通貨膨脹」、「時間趨勢（linear time trend）」等三個變量；然後，才拋出自己屬意的第四個變量「輝格黨控制國會」、和第五個變量「輝格黨下議院席位」。史達沙維奇把這五個變量，分別與英國公債年利息進行時間序列回歸分析（time-series regression）。¹³ 結果顯示，當排除了前三個變量之後，英國公債年利息，受國會政黨影響甚深，根據第一組回歸分析模型，假如輝格黨在上、下兩議院均佔多數，可以使英國公債年利息下降 2 個百分點；根據第二組回歸分析模型，假如輝格黨在下議院的席位增多 200，則可以使英國公債年利息下降 1.6 個百分點。相反，保守黨在下議院佔多數時，英國公債年利息就會上颺（頁 79-81）。

另外，由於英格蘭銀行與輝格黨關係密切，其命運往往受到國會政黨交替的影響。一六九六年，反對輝格黨、也就是成為日後的保守黨的政治勢力，積極醞釀成立

¹² 例如：原書第五章第一節及第五節分別為緒論和撮要、第三節比較輝格黨、保守黨兩黨的內部組織，甚為合理，毋庸異議。但是第二節探討兩黨的政策分歧、第四節探討英皇威廉三世時期、英女皇安妮時期、以及羅伯特·窩波爾（Robert Walpole）執政時期三個時期的黨派政治與公債政策。實際上這兩節無論就時段與內容均有重覆之處。另外，原書第四章第四節有關法國公債制度的探討，與第六章大致重覆，分別只在前者簡短而後者詳盡而已。又，作者在頁 77 注釋 11、頁 108、頁 120 中，分別提及土地稅，尤其零星、混亂。土地稅也許是英國歷史常識，毋庸長篇大論，但若要求作者以一、二百字篇幅，交代此問題的來龍去脈，似乎並非奢求吧。

¹³ 至於政府以其他方式津貼債權人因此公債利息降低這個可能性，史達沙維奇也制定了「抽獎」這個虛擬變量（dummy variable），並同樣將之與英國公債利息進行相關性分析，由於相關性並不明顯，因此將之剔除出統計結果之外。

土地銀行（Land Bank），目的是要抗衡英格蘭銀行，但最終未能成功。¹⁴一七〇八年四月，輝格黨執政；一七一〇年七月，保守黨執政；一七一四年七月，輝格黨執政。以上事件，對於英格蘭銀行的前景，都有莫大的影響。史達沙維奇認為，這些事件的影響，應該可以解釋考察英格蘭銀行的股票價格的升跌。由於有關該股價的較完整的數據至早只能追溯到一七〇九年，史達沙維奇就參考約翰·瓦爾斯（John Wells）與道格拉斯·維爾斯（Douglas Wills）的研究，¹⁵把一七〇六年一月至一七一八年十二月的英格蘭銀行股價製成圖表，結果顯示：儘管該股價大致呈上颺趨勢，但一七〇八年四月至一七一〇年七月輝格黨執政期間，該股價大幅上颺；而在一七一〇年十月保守黨於國會選舉大勝時，該股價則急劇下跌（頁 83-84）。

在十八世紀，英、法兩國政府的舉債規模，都刷新了各自的紀錄。在西班牙王位繼承戰爭結束的一七一三年，法國公債總額相當於法國政府每年財政收入的 9 倍以上，該比例在英國亦高達 4.5 倍之間（頁 88）。五十年後，到了七年戰爭結束的一七六三年，法國公債總額相當於法國政府每年財政收入的 7.3 倍，而該比例在英國則顯著上升至 13.5 倍（頁 94）。同時，英、法兩國都出現了公債的第二市場。但是，英國的公債信用，明顯優於法國，法國政府有時會推出低息公債，強迫臣民認購，甚至在發行公債之後，自行調低利息，與賴帳無異。例如，在一七一〇年，法國政府宣佈：把所有已經發行的「皇莊券」（rentes）利息降低至 5%，¹⁶部分「皇莊券」利息更被調低至 4%（頁 88-89）。一七一五年，路易十四駕崩後，攝政王設立審判廳（chambre de justice），調查公債債權人有否從事「不法」活動，罪名成立者或被監禁、或被罰款，實際上等於勒索公債債權人（頁 91）。一七五九年，法國政府宣佈：暫不支付兩筆短期公債的利息。一七七〇年，法國政府又宣佈「暫」不支付短期公債的利息，而結果竟變成永不支付（頁 95）。由於法國政府的公債信用如此之差，即使考慮到法國政府許多時候強行推出低利息公債或者強行調低公債利息，法國公債的年利息仍然明顯高於英國。從西班牙王位繼承戰爭爆發的一七〇二年，到一七一〇年保守黨上臺執政為止，英國的公債年利息從未超過 6.6%，但是同期法國公債年利息，有時高達 8.3%（頁 88-89）。又，從一七四六至一七九三年，英國的公債年利息基本上維持在 3%-5% 之間，而同期法國公債年利息則平均比英國高出 2.2 個百分點，而且波幅甚大

¹⁴ 一六九六年，土地銀行胎死腹中，英格蘭銀行以向政府提供更多貸款為餌，迫使政府作出更多讓步：英格蘭銀行不必繳稅；其特許經營年限延伸至一七一〇年；除英格蘭銀行以外，任何其他銀行均不得發行鈔票（頁 75）。

¹⁵ John Wells and Douglas Wills, "Revolution, restoration, and debt repudiation: the Jacobite threat to England's institutions and economic growth," *Journal of Economic History* 60.2 (2000): 418-441.

¹⁶ 按：法語 rentes，中文通譯為「長期債券」，此翻譯似未能反映 rentes 公債制度的運作。既然皇室用來付息償本的，是皇家土地的收入，明朝「皇莊」一詞，指皇宮名下的莊田，庶幾近之，故譯為「皇莊券」。

（頁 96）。史達沙維奇把一七四六至一七九三年間公債總額和通貨膨脹兩個因素，與英、法兩國公債年利息進行時間序列回歸分析，證實英國的公債市場日趨穩定，法國公債市場則因政府經常勾銷公債而大幅波動（頁 96-97）。

以上的描述，充分展現出英、法兩國公債制度的優劣。問題是如何解釋這個差別。幸好，史達沙維奇沒有滿足於相關性回歸分析，而是考察兩國的民主制度和公債制度的演進。

英國民主政治體制的演進

英國十七世紀的政治歷史，可以說是國會戰勝皇權的歷史。英國由上、下兩議院構成的國會制度，自十三世紀創立以來，就基本上沒有中斷過，議會權力雖時有消長，但一直參與制定財稅政策，並經常否決皇帝加稅的議案（頁 60-61）。一六八八年之前長達四十多年的內戰和動蕩，先後把英皇查理一世送上斷頭臺、把英皇詹姆士二世逐離皇位，皇權衰落，國會權力大增（圖一、二）。一六八九年，即光榮革命翌年，國會通過〈權利法案〉（Bill of Rights），剝奪了皇室單獨立法的權利。又，英皇查理二世委任大量親信擔任議員進入國會，並從一六六一至一六七九年這十九年間，均沒有改選國會，藉以長期維持保皇國會的局面。前車可鑒，因此，一六九四年，國會通過〈三年期選舉法案〉（Triennial Act），規定國會每三年就必須重新選舉。另外，雖然屬於天主教的英皇詹姆士二世在光榮革命中被廢黜，但其子尚在。而被新教勢力迎立的威廉三世及其皇后瑪麗二世（詹姆士二世的女兒）並無所出（圖三），而繼威廉三世之位的安妮女皇（瑪麗二世的妹妹）也因兒子早逝，後繼無人。英國的皇位大有可能重新落入天主教勢力之手。為防止此事發生，國會於一七〇一年通過〈繼位法案〉（Act of Settlement），規定繼承安妮女皇之位的，將是漢諾威女選帝侯索菲婭及其子嗣。這樣，英國皇位就會牢牢控制在新教手中，而國會連皇帝的廢立都有權過問了。通過這連番立法，國會與皇室的矛盾，正式以國會全面勝利、皇權大受制裁而告終（頁 72-73、104-106）。

英國國會對外戰勝了皇權，而國會內部的政黨政治也日趨成熟。國會由輝格黨與保守黨兩大政黨主導，兩黨通過全國選舉的勝負來轉移執政權力。一六八九至一七〇二年間，兩黨在下議院的席位基本上勢均力敵；一七〇二至一七一三年間，兩黨勢力變化甚大，保守黨曾經在一七一〇年及一七一三年兩次下議院選舉中獲得大勝；一七一三年之後，直至一七四二年輝格黨的羅伯特·窩波爾（Robert Walpole）辭去首相之位為止，輝格黨都一直在下議院維持優勢（頁 119，圖表 5.1）。（圖四）



(左) 圖一：英皇查理一世 (Charles I) 畫像，作者為荷蘭出身的英國宮廷畫家馮·戴克 (Anthony van Dyck)。
引自：<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/3/3b/Charlesx3.JPG>

(右) 圖二：十七世紀，英國皇室與國會的矛盾導致內戰，查理一世落敗，於一六四九年一月三十日被斬首。這是當時德意志印製的查理一世被斬首的畫像。
引自：http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/f/f1/Contemporary_German_print_depicting_Charles_I%27s_beheading.jpg



(左) 圖三：圖為光榮革命期間被新教勢力擁立的英皇威廉三世 (William III)，他本來是荷蘭的王子，也是被廢黜的詹姆士二世的女婿。

引自：http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/07/William_III_of_England.jpg

(右) 圖四：羅伯特·窩波爾 (Robert Walpole) 是英國著名的輝格黨政治家，在他領導下，輝格黨主宰下議院達二十年，英國可以說處於輝格黨的一黨「專政」之下。

引自：<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/1/11/Robertwalpole.jpg>

在溝通黨員意見、制定政黨路線、規劃投票策略方面，兩黨都發展黨務會議制度。早於一六七三年開始，輝格黨黨魁就在倫敦的某些酒館定期聚餐，商量黨務，形成有「綠帶俱樂部」（Green Ribbon Club）、「吉特卡特俱樂部」（Kit-Kat Club）、「漢諾威俱樂部」（Hanover Club）之稱的黨務會議制度。自一六九三年開始，直至一七一三年保守黨在大選得勝為止，輝格黨的主要決策，來自由四名黨魁組成的名為「拳頭」（Junto）的組織，而且黨內各級幹部，也定期開會，搜集黨員意見，解釋政黨路線。保守黨也有類似的組織，例如「十月俱樂部」（October Club）。又由於直至十八世紀早期為止，交通條件仍然相當落後，往返倫敦開會不是一件容易的事情，因此，保守黨還設立了地區黨鞭制度，確保有足夠的黨員出席國會會議（頁 114-116）。

在維持黨員紀律方面，兩黨也各有千秋。保守黨方面，一七一五至一七四二年輝格黨控制下議院因而成為執政黨期間的十三次表決中，保守黨能夠在其中十一次做到全體投票反對輝格黨內閣；在剩下的二次表決中，服從保守黨、投票反對輝格黨內閣的，分別有 142 和 128 人，而背叛保守黨、投票支持輝格黨內閣的，僅各有 3 人（頁 113，注釋 29）。輝格黨方面，也同樣發展出一套恩威並用的紀律制度，例如：不聽話的黨員會被逐出「吉特卡特俱樂部」，將來也不獲提名參加選舉；而聽話的黨員則獲贈受薪的皇室職位。但是，即使如此，在一七一七至一七一九年間，下議院曾經進行三次表決，而輝格黨議員投票反對輝格黨內閣的，竟分別佔了下議院輝格黨議員總數的 22%、13%、22%，可見輝格黨「窩裡反」份子還真不少。窩波爾擔任首相之後，以懷柔手段鞏固輝格黨中央的領導，獲贈受薪皇室職位的下議院輝格黨議員的數目顯著增加，一七〇二至一七一四年安妮女皇在位期間，該數目約為 100-120 人；一七二二年，窩波爾擔任首相，從一七二九至一七四二年間，該數目平均達 182 人，相當於輝格黨在下議院維持優勢所需票數的六成！結果，窩波爾擔任首相期間，在下議院九次表決中，投反對票的輝格黨議員，平均只佔下議院輝格黨議員總數的 8%（頁 114，注釋 33；頁 116-118）。

兩黨在國內外問題和政策上，立場各異。史達沙維奇描述了兩黨在以下五個問題上的角力，並且指出，兩黨在這些問題上的角力，並沒有演變為嚴重的社會分化與矛盾，也沒有動搖原有的民主政制，原因是：兩黨內部對於不同議題也各有歧見，因此兩黨能夠在個別議題上達成妥協。

就宗教矛盾問題而言，英國的建制教會為英國國教會（Church of England），從屬於其他教會（例如浸信會、長老會、貴格會等）的教徒，因此被稱為「非建制教徒」（nonconformists）或「異見教徒」（Dissenters）。保守黨傾向於擁護英國的建制教會即英國國教會，而輝格黨則鼓吹宗教寬容。一六八九年，光榮革命翌年，在國會中佔多

數議席的輝格黨，通過了宗教寬容法案（Act of Toleration），合法化了異見教會的存在。但是，異見教徒出任公職的權利，仍備受爭議。理論上，只有國教會信徒才有資格成為包括國會議員在內的公職人員，但是，這條規定並沒有嚴格執行，很多異見教徒就以中文成語「身在曹營心在漢」的姿態，進入國會或政府。保守黨曾經在一七一一年及一七一三年，兩度通過法案，禁止異見教徒擔任公職，但輝格黨在一七一九年又乘佔國會多數之便，推翻這條禁令（頁 102-104）。輝格黨則鼓吹宗教寬容，重要原因之一，是許多輝格黨人本身就是異見教徒。史達沙維奇引述大衛·海頓（David Hayton）根據下議院議員傳記資料而作出的研究，指出：一六九〇至一七一五年間，公認的（known）、半公開的（probable）、疑似的（possible）異見教徒議員總共達 166 人，其中 138 人是輝格黨的鐵票議員，而忠於保守黨的只有 3 人，其餘 25 人或無法歸類、或曾經叛黨；在這 166 人中，公認不諱的異見教徒議員有 39 人，其中 31 人是輝格黨的鐵票議員，而支持保守黨的則一個也沒有。在一六九〇至一七〇八年間，共歷八屆國會，異見教徒議員數目平均達 54 人，約為每屆國會內輝格黨議員數目的四分之一（頁 110）。¹⁷ 一七二二年，輝格黨的窩波爾擔任首相之後，見好就收，沒有進一步立法伸張異見教徒的參政權利。自此以後，宗教矛盾不再成為英國政治的重要議題（頁 102-104）。

就皇權問題而言，雖然屬於天主教的英皇詹姆士二世在光榮革命中被廢黜，但其子尚在。另一方面，被新教迎立的威廉三世及其皇后瑪麗二世（詹姆士二世的女兒）並無所出，而繼威廉三世之位的安妮女皇（瑪麗二世的妹妹）也因兒子早逝，後繼無人。當時，君權得於神授、帝位萬世一系這樣的政治觀念，仍大有市場，所以，英國的皇位大有可能重新落入天主教勢力之手。為防止此事發生，國會於一七〇一年通過〈繼位法案〉，規定繼承安妮女皇之位的，將是漢諾威女選帝侯索菲婭及其子嗣。這樣，英國皇位就會牢牢控制在新教手中。史達沙維奇指出，保守黨對此事左右為難，一方面他們反對天主教，自然不樂於看見英國皇位重返天主教之手，但他們同時又接受帝位萬世一系（hereditary monarchy）的觀念，覺得無權左右帝位的廢立。輝格黨看準這一點，有意識地把保守黨標籤為「裡通外國」、支持詹姆士二世的天主教復辟份子（Jacobites），由於這股勢力的確於一七一五年起兵蘇格蘭，並隨即被擊潰，皇權問題就一直成為保守黨的「軟肋」，也使保守黨內部分裂（頁 104-106）。

¹⁷ 史達沙維奇原書頁 110 所引述的研究是：David Hayton, *Introductory survey in The History of Parliament: the House of Commons 1690-1715* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

就外交政策而言，屬於新教的威廉三世本身來自荷蘭，即位英國之後，積極利用英國來抗衡屬於天主教的法國，因此英國在二十五年間參加了針對法國的兩場歐洲戰爭——即奧古斯堡聯盟戰爭及西班牙王位繼承戰爭。輝格黨和保守黨兩黨對於參戰意見分歧，輝格黨支持戰爭，認為有必要遏制法國這個天主教強國的擴張；保守黨則反對參戰，認為參戰只是惠及歐洲新教徒和向英國政府放貸的大財閥。但是，隨著一七一五年法皇路易十四駕崩，法國稱雄歐洲的可能性暫時消解，外交問題也就暫時不再成為兩黨的矛盾所在（頁 106）。

就約束行政權力問題而言，光榮革命之後，皇室濫權的威脅不復存在，政治權力被牢牢控制於國會執政黨之手，英國輿論開始就政府（Court）為重還是國家（Country）為重展開辯論。認為政府為重者，主張賦予政府強大的行政權力；認為國家為重者，主張約束政府的行政權力。在應否約束行政權力這個抽象原則之外，具體的議題包括：英國應否組織常備軍、國會應多少年選舉一次、皇室人員可否擔任下議院議員等。在光榮革命後的幾年中，輝格黨傾向於約束行政權力，因此在一六九四年支持通過〈三年期選舉法案〉，規定下議院每三年選舉一次，確保皇帝或政府無法長期操縱國會。但是，隨著輝格黨執政日久，嘗到權力甜頭的輝格黨開始改變初衷，於一七一六年通過〈七年期選舉法案〉（Septennial Act），意圖把國會選舉由三年一次延至七年一次，藉此長期維持自己在下議院的優勢。另外，輝格黨曾一度取消人身保護令即政府拘捕嫌疑犯人後必須及時移交法庭的規定（Habeas corpus）；並在一七一五年推出〈暴動法案〉，規定：十二人或以上的聚會，在法官向該群人士宣讀〈暴動法〉後一小時內仍不解散，最高刑罰是死刑。這些措施在客觀上遏制了社會運動對於政治體制的衝擊（頁 107、128、165）。

就財稅問題而言，輝格黨主要由居住在倫敦等大都市的大資本家構成，而保守黨則主要由鄉村的紳士構成，前者因此被稱為「財主」，後者因此被稱為「地主」。兩黨分別作為「財主利益」（monied interest）與「地主利益」（landed interest）的代言人，在發行長期公債、成立英格蘭銀行、徵收土地稅三個議題上，矛盾異常尖銳。保守黨對於徵收土地稅一事，尤有切膚之痛。土地稅開徵於一六八九年，稅率為每英鎊 4 仙令即 20%，不可謂不重，保守黨在選舉中對此大做文章，譴責輝格黨利用土地稅，竭鄉村紳士之財，肥公債債主之囊。一七一三年，保守黨乘在下議院佔多數之便，把土地稅降至 10%；一七一七年，輝格黨又乘在下議院佔多數之便，把土地稅提高至 15%；一七二二年，窩波爾擔任首相之後，推行妥協政策，把土地稅重新降低至 10%，以緩和紳士階層的敵意。

為何光榮革命之後，輝格黨與保守黨的政治角力沒有演變為嚴重的社會衝突、而英國的民主政治日趨穩定？史達沙維奇綜合現有研究，提出四個原因：第一、正如普萊姆布（J.H. Plumb）指出：十七、十八世紀的五十多年間，英國實際上處於輝格黨一黨「專政」之下。¹⁸第二、若然如此，保守黨或其所代表的地主階層，為何沒有選擇以武裝革命來奪取政權？原因是輝格黨首相窩波爾以頗為高超的妥協、收買手段來穩定政局，他對內恩威並行，鞏固輝格黨員的紀律和忠誠，維持輝格黨在國會的優勢；對外則降低土地稅，向保守黨示好，也緩解輝格黨內地主階層的敵意。在宗教矛盾與外交事務方面，窩波爾也採取妥協、溫和路線，他一方面維護異見教徒的權利，推翻了保守黨通過的兩條限制異見教徒擔任公職的法案，但卻沒有進一步廢除有關公職人員效忠英國國教會的形式上的規定。另外，窩波爾也迎合保守黨對於歐洲事務的冷淡態度，在其執政期間沒有讓英國捲入歐洲戰爭中。第三、輝格黨執政期間，推出一系列法案和政策，限制了政治示威與集會的權利。這些措施主要是遏制倫敦市區內的反輝格黨的群眾示威。諷刺得很，「對於基本民主權利的不合理的限制，有時候會鞏固民主政制的穩定」（頁 165）。第四、輝格黨在一七一六年通過〈七年期選舉法案〉，把每屆國會選舉從三年一次延長至七年一次，此舉固然反映輝格黨欲鞏固自己國會優勢的私心，但客觀上使英國政黨政治降溫（頁 163-166）。按：這第四個原因，其實可以歸併入第一個原因即輝格黨一黨「專政」。

英國公債制度成功的真正原因

不過，儘管英國的議會民主制度相對穩健和持久，但直至一六八八年光榮革命之前，英國並沒有發展出像意大利城邦、法國、荷蘭那樣成熟的公債制度（頁 60-61）。一六八八年光榮革命之後，當時有幾個發行公債的方案可供國會選擇，而最終獲採納的是威廉·培德遜（William Paterson）的方案：政府以一系列新的內關稅收入作為擔保，發行 100 萬英鎊的公債，年利息為 10%，債權人（或為債權人所指定者）終生取息，若債權人物故，則其應得利息由其他仍然生存的債權人均分，這是摹倣十七世紀意大利銀行家屯提（Tonti）的養老基金的作法。一六九四年，國會再度發行 100 萬英鎊公債，債權人除例行取息之外，還可以參加抽獎。也就在一六九四年這同一年內，國會通過〈英格蘭銀行法案〉（Bank of England Act），以個別海關稅收為抵押，舉債 120 萬英鎊，年利息 8%，債權人組成英格蘭銀行，發行價值不多於公債總額的

¹⁸ J.H. Plumb, *The Growth of Political Stability in England: 1675-1725* (London: Macmillan, 1967).

貨幣，法案又規定：萬一上述個別海關稅收不足以付息還本，則財政部可以不待國會立法批准，就動用其他財政收入來填補差額（頁 74）。¹⁹（圖五）

英格蘭銀行的成功，無庸贅述。但史達沙維奇卻認為，真正原因，不是因為英國走向民主政治，而是因為英格蘭銀行背後的英國大資產階級，能夠通過輝格黨主導英國政府。他綜合引述現有研究，指出：在一六九〇至一七一〇年間，每屆國會內輝格黨財閥人數，均在 27-35 名之間，由於他們大都居住在倫敦市區內，出席國會會議，非常方便。當時，假如下議院全體議員均出席會議，則 257 票為佔取多數的最低要求，但實際上，全體議員均出席的下議院會議，絕無僅有，正因為如此，這 27-35 名居住在倫敦市區，出席率奇高的輝格黨財閥議員，人數雖然不多，卻能夠發揮極大的政治影響力。在一六九四至一七一五年間，英格蘭銀行董事之中，屬於輝格黨的有 30 人，屬於保守黨的只有 3 人；在英格蘭銀行的股東之中，輝格黨人與保守黨人之比例為二比一。一七一五年至十八世紀中葉，代表財閥利益的輝格黨國會議員，大約佔該黨議員總數的 13%（頁 110-111）。²⁰由於英格蘭銀行董事、東印度公司董事、商人、財閥、以至大部分公債債權人，換言之是聚集在倫敦的大資產階級，都是輝格黨支持者，英格蘭銀行簡直可以說就是輝格黨銀行了，而輝格黨又是國會兩大政黨之一，並且事實上一黨獨大了半個多世紀，難怪輝格黨一黨「專政」時期，英格蘭銀行也一枝獨秀。英國如此，法國又如何？

法國的政治體制與公債制度

像英國一樣，法國也有其全國議會，稱為三級議會（Estates General），第一等級議員由教廷成員擔任、第二等級議員由貴族擔任、第三等級議員由律師、商人、捐納買官者出任。在一三三〇至一四三〇年間，三級議會已經能夠左右法國皇帝的財稅政策。一三五〇年間，法國皇帝在英法百年戰爭中被英軍俘虜，三級議會還一度成為法國的最高政治決策機構。可是，三級議會的政治地位缺乏穩固的法理基礎，在制衡皇權方面並不成功，尤其不能夠過問皇室公債事務。十五世紀中葉查理七世在位期間，不斷削弱三級議會。之後，三級議會的功能和地位江河日下，截至法皇路易十四駕崩

¹⁹ 史達沙維奇所引述的有關英格蘭銀行的研究主要是：P.G.M. Dickson, *The Financial Revolution in England* (London: Macmillan, 1967); A. Andreades, *History of the Bank of England* (London: Frank Cass, 1909).

²⁰ 史達沙維奇原書頁 110 所引述的海頓的研究同上，所引述其他研究包括：Gary Stuart de Krey, *A Fractured Society: the Politics of London in the First Age of Party, 1688-1715* (Oxford: Clarendon Press, 1985); Bruce Carruthers, *City of Capital: Politics and Markets in the English Financial Revolution* (Princeton: Princeton University Press, 1996); Romney Sedgwick, *The House of Commons 1715-1754* (History of Parliament Trust, 1970).



圖五：成立於 1694 年的英格蘭銀行，是英國名符其實的中央銀行，實際上也是輝格黨人主導的銀行，而輝格黨又是英國政壇上的長期執政黨。這種局面可以說是官商勾結，這也是英格蘭銀行穩健、成功的原因。

引自：<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/a8/London.bankofengland.arp.jpg>

的一七一五年為止，該議會已經超過一百年沒有開會，形同虛設，直到一七八九年法國大革命期間，議會才開始重新掌權。

繞過議會監察的法國皇室，發展出一套迥異於意大利城邦或者荷蘭的公債制度。法國皇室早於十四世紀開始，已推出名為「皇莊券」（rentes）的公債制度，皇室以出售皇莊券形式舉債，並以皇家土地收益來付息償本。但是，「皇莊券」持有

者即公債債權人並不染指皇家土地，管理皇家土地收益以付息償本者，仍然是皇室指派的官員，而不像意大利城邦或者荷蘭那樣，由債權人直接管理皇室稅收來取息回本。一五二二年，法皇方斯瓦一世推出「巴黎市政廳債券」（rentes sur l'Hotel de Ville）來舉債，年利息 8.33%，並由巴黎市政府官員（而非皇室官員）徵收個別稅項以付息償本。同時，方斯瓦一世也向里昂銀行家組成的大銀團（Grand Parti）舉債，所付的年利息，則高達 10%-16%，而作為擔保的，是皇室的個別稅項收入。但皇室並不遵守信用，拖欠日久，皇室曾想在里昂地區加稅以付息償本，卻因當地反對而作罷，結果，大銀團被迫於一五五八年宣佈破產。此後，法國皇室繼續通過巴黎市政府及各省市府出售各種債券來舉債，並且「強烈勸諭」富有的臣民認購。有一次，皇室以收回巴黎市政廳債券管理權作為威脅，迫使巴黎市內的富商向皇室「報效」鉅額金錢。另外，賣官鬻爵也是法國皇室的另一形式的公債，此制度源於十三世紀，捐納得官位者，每年獲發薪俸，但更多的是成為稅務官員，管理若干稅項，從中取利回本。皇室遇到財政危機時，往往會要求這些稅務官員預支稅款。理論上，作為公債債權人，這些捐錢買位的稅務官員會比其他平民百姓更有保障，因為假如皇室不還債，這些稅務官員應可自行截取稅款，但皇室總有辦法逼他們就範（頁 63-67）。

因此，就發行公債、償還公債、加稅等事務方面而言，法國皇室本來就比意大利城邦、荷蘭、英國等政府享有更大的自主權，這情況在路易十四在位的七十多年間得到進一步強化，他打擊那些不聽話的個別省議會，又設立「御史」（intendant）制

度，派遣皇室官員到各地直接處理稅收事務。只有在被稱為「國中國」（pays d'état）的新近歸附的省份，皇朝中央的控制才較為鬆散，皇室必須與這些省份的每個省議會進行個別談判，以訂出每個省份每年應該向皇室呈交多少被稱為「餽贈」（don gratuit）的貢賦（頁 86）。

路易十四駕崩之後，法國政局日趨混亂，最終演化出法國大革命。不少研究者認為：法國民主政治發展受阻，因此法國的公債制度也無法成功。史達沙維奇則認為，即使法國的議會民主政治得到實踐，以當時法國的政治生態（政治派系、政治矛盾）來看，法國的公債制度也無法取得英國那樣的成功。作為證明，史達沙維奇介紹法國的議會民主制度與公債制度之後，探討了十七、十八世紀法國三個重要歷史事件。

一七一五年召開國會失敗事件

一七一五年，路易十四駕崩，路易十五沖齡繼位（圖六、七），大權落於攝政王手中，當時，法國政府面臨嚴重的財政危機，以其現有的稅收，根本無法償還公債。攝政王顧問聖西門公爵（duc de Saint-Simon）建議召開三級議會，一方面鞏固攝政王的合法性，一方面逼議會作出選擇：或開徵新稅，或乾脆不履行舊債。攝政王沒有採



圖六：法皇路易十四，在位期間，文治武功，無所不用其極。
一七一五年他駕崩後，由其五歲大的曾孫路易十五繼位。這時，法國政府總共欠下三十億里弗爾的公債。

引自：http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5f/Louis_XIV_of_France.jpg



圖七：法皇路易十五

引自：<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/53/LouisXV-Rigaud1.jpg>

納該建議，三級議會因此沒有召開，湯瑪斯·沙君特（Thomas Sargent）與方斯瓦·維爾德（Francois Velde）認為，一七一五年三級議會沒有開成，意味著十八世紀法國在建立政治機制、鞏固公債信用方面，錯失了一次重要機會。^{②1}史達沙維奇指出：由於事實上三級議會沒有在一七一五年開成，倘若開成，結果如何，難以斷言；但也並非完全無法推敲，方法之一，就是探討建議召開三級議會的人——聖西門公爵——的主觀動機。幸好，聖西門公爵在其迄今留存的《回憶錄》中，把自己建議召開三級議會的如意算盤交代得很清楚：

顯而易見，大多數三級議會議員、尤其是第一等級和第三等級議員，主要來自全國各省。相反，貸款予皇帝的，則幾乎全部都是居住在巴黎的財閥。各省貴族雖然也窮愁潦倒、以至不得不與卑賤聯姻以解困，然舉債罕出省外，且與公債債權人如巴黎之財閥、皇室秘書（*secretares du Roi*）、國家財政官（*tresoriers de France*）、地主總長（*fermiers generaux*）等，視同秦越。這些債權人也不太可能進入第三等級。因此，三級議會內各級議員中，大部分或基於私利、或站在其所代表的選區的立場，都希望政府宣告破產以勾銷公債，而不希望政府開徵新稅來償還公債。他們對於政府宣告破產後、〔債權人的〕損失和哀鳴，也會不屑一顧（頁 133）。

可見，法國的公債債權人在三級議會中並沒有足夠的份量，不像英國那樣，能夠通過輝格黨在國會內的優勢來操縱政府。聖西門公爵正是看中這一點，才積極建議攝政王召開三級議會，目的是以議會民主表決方式，授權政府破產以勾銷舊債，並免除攝政王個人責任。但是，聖西門公爵的上述分析，在多大程度上符合事實？史達沙維奇引述根據菲利普·豪夫曼（Philip Hoffman）等人的研究，指出：直至一七一五年為止，法國政府的債權人主要由所謂「財閥」（*financiers*）構成，雖然其中的 79% 都是貴族，但由於任何人入贅買爵、擔任皇室職務，就能成為貴族，因此這 79% 的貴族債權人中，有不少是新貴，至少前三代已經屬於貴族的債權人，其實只有 13%。另外，從巴黎公證紀錄（*notaries*）可知，在十七世紀末至十八世紀末的四個時段內，來自巴黎的債權人，佔法國公債債權人總數的百分比，最低為 60%，最高為 84%。^{②2}可見聖西門公爵的分析是正確的：法國公債債權人主要是居住於巴黎的財閥。

^{②1} Thomas Sargent and Francois Velde, "Macroeconomic features of the French Revolution," *Journal of Political Economy* 103 (1995): 474-518.

^{②2} Philip Hoffman, Gilles Postel-Vinay, and Jean-Laurent Rosenthal, *Priceless Markets: The Political Economy of Credit in Paris 1660-1870* (Chicago: University of Chicago Press, 2000). 史達沙維奇指出：用巴黎公證紀錄來論證法國公債債權人主要來自巴黎，並無不妥，原因是法國公債主要是通過巴黎公證行發行的，見史達沙維奇原書頁 135。

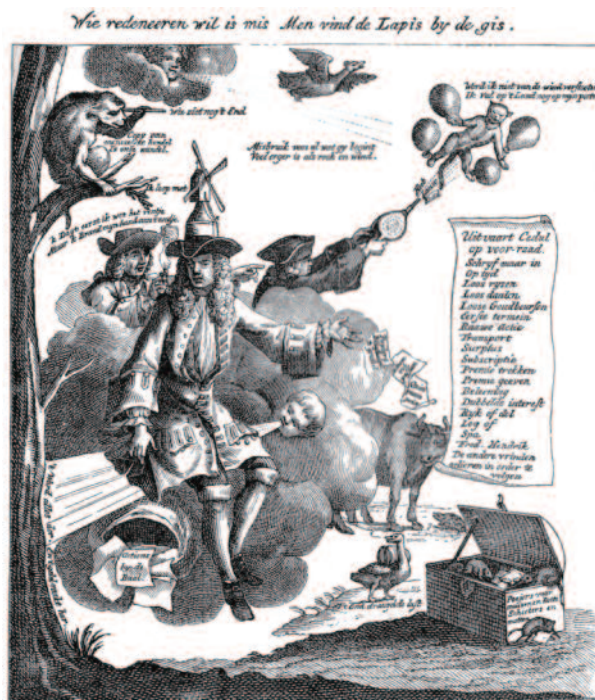
聖西門公爵所反映的，其實是法國舊貴族的復辟努力，所謂復辟，是恢復十五世紀初教廷與貴族以三級議會制衡皇權的局面。自一七一一年起，隨著路易十四日漸老朽，法阜隆主教（abbe de Fenelon）、貝維伊埃公爵（duc de Beauvilliers）、薛烏斯公爵（duc de Chevreuse）等人，已經積極提倡政治改革方案，例如要求把三級議會中的第二等級議員資格限定於「世澤久遠的高門華胄」，以遏止財閥新貴的晉身之途；要求不履行部分公債；又要求三級議會至少每三年召開一次，以制衡皇權。就制衡皇權而言，法國舊貴族的立場未嘗不類似英國的輝格黨，但是法國的舊貴族在要求制衡皇權的同時，也敵視新興資產階級——即財閥，因此英國的新興資產階級與開明貴族能夠結盟而形成輝格黨，但法國的貴族與新興資產階級則始終勢同水火。

由於法國的舊貴族主導三級議會，並且有意通過三級議會宣佈政府破產來勾銷公債，這樣，即使三級議會真能在一七一五年召開，結果對於以新興資產階級為主的法國公債債權人，仍然是凶多吉少的（頁 134-138）。

一七二〇年皇家銀行（Banque Royale）倒閉事件

有趣得很，在英國創立英格蘭銀行的威廉·培德遜，與在法國創立皇家銀行的約翰·羅（John Law），都是來自蘇格蘭的財閥，但英格蘭銀行成功，而皇家銀行則失敗。（圖八）

一七一六年，約翰·羅獲准成立綜合銀行（Banque Generale），該銀行發行紙幣，紙幣可用於繳稅，翌年，又成立印度公司（Compagnie des Indes），該公司股票可通過現金認購或者以公債換領。一七一九年，綜合銀行易名為皇家銀行（Banque Royale），約翰·羅原本估計，通過印度公司股票來消化現有公債，需要二十五年的時間，但是，在攝政王壓力之下，他被迫在一七一九年九、十月間三度增加發行印度公司股票，為維持股價，又同時增加發行皇家銀行的紙幣。但是，這個金融泡沫難以為繼，一七二〇年二月二十二日，法國政府宣佈：印度公司股票股價將完全由市場決定。但是，在同年三月五日，政府又宣佈：保證把印度公司股票股價維持於每股相當於皇家銀行紙幣 9,000 里弗爾的水平；同年五月二十一日，政府又將皇家銀行紙幣和印度公司股票的黃金兌換價大幅下調；一星期之後，政府又改變初衷，推出挽救股價與紙幣的政策。但是，為時已晚，市場對於印度公司股票已經完全喪失信心，印度公司急挫，約翰·羅也倉皇逃離法國。當時法國朝野輿論也好，現在研究也好，不少意見認為皇家銀行的失敗，原因是約翰·羅難以抵禦攝政王的政治干涉，被迫增加皇家銀行的貨幣供應，上文提及的聖西門公爵就認為：像皇家銀行這樣的金融機構，無



圖八：約翰·羅（John Law）在法國創辦皇家銀行時，其初衷有意模仿英國的英格蘭銀行，意圖將公債轉化為銀行股票，但最終以失敗收場，招來千夫所指。圖為當時譴責約翰·羅的諷刺漫畫。

引自：http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/79/John_Law_cartoon_%281720%29.png

論設計多麼完善，只有在共和國體制或者像英國那樣的君主立憲體制下，才能夠生存。這段評論被廣泛引用。史達沙維奇基本上也表示同意，認為皇權不受制衡，是約翰·羅皇家銀行失敗的主要原因（頁 138-143）。但是，一七八九至一七九一年法國大革命初期的議會民主制度，卻也同樣無法改善法國的公債信用，史達沙維奇重申其觀點：原因不在於君主集權還是議會民主，而是因為公債債權人無法主導議會。

一七八九年法國大革命事件

一七八九年，法皇路易十六召開三級議會，商討如何解決財政危機，在第三等級即資產階級議員策動下，三級議會解散，代之而起的是國民議會（Constituent National Assembly），其中，原屬三級議會第三等級即資產階級的，佔 604 人；原屬三級議會第一、二等級即教廷成員、貴族的，分別佔 295、278 人。顯然，原屬第三等級的議員在國民議會中佔了絕對優勢，但這不代表法國資產階級控制了國民議會，原因是：第三等級議員的主體並非商人和銀行家，而是律師與皇家公職人員，因此他們所代表的，即使是資產階級，也只能說是「非商業的資產階級」（non commercial bourgeoisie, 頁 146）。

就改善法國公債信用而言，國民議會的成績差強人意。首先，在一七八九年六、七月間，國民議會宣佈將堅守信用，償還公債。同年十一月，財政大臣臬克（Jacques Necker）向議會提出兩項建議：或注資名為「折扣銀行」（Caisse d'Escompte）的私人銀行，將之變為擁有發鈔權的國家銀行；或沒收國內天主教堂的土地。結果，也許受到約翰·羅皇家銀行失敗的先例影響，議會否決了成立國家銀行的建議，而通過了沒收教堂土地的建議，並規定，將教堂土地出賣所得，用來作為發行債券（assignat）的準備金。同年十二月，國民議會決定發行價值 4 億里弗爾、年利息 5% 的債券。但是，不足一年之後，一七八九年九月，國民議會決定增發價值 8 億里弗爾的債券，並取消利息，將債券轉變為紙幣。此舉令市場對於債券失去信心，導致惡性通貨膨脹。

另一方面，國民議會並不能像英國的國會那樣，以成熟的政黨政治來消弭社會矛盾，相反，原來三級議會中第一、二等級議員所代表的教廷成員與貴族，即所謂「右派」，與第三等級議員所代表的一部分資產階級，即所謂「左派」，矛盾相當尖銳，而且這矛盾還在國民議會中進一步惡化。例如，就財政危機問題而言，部分極左議員（例如未來法國大革命期間的雅各賓領袖馬哈特〔Marat〕）傾向於將所有公債一筆勾銷；比較溫和的左派議員則不贊成勾銷公債，但支持沒收教堂土地和支持發行債券；中間派議員則支持最初的發行債券方案，但反對增加發行量；右派則既反對勾銷公債又反對沒收教堂土地，並反對發行債券。就貴族特權問題而言，一七八九年八月四日，國民議會表決通過廢除貴族特權，例如稅項優免、法律特權、以及部分公職只可由世澤久遠的貴族家族成員擔任的規定。右派（貴族）眼看自身特權被左派剝奪，與左派真有不共戴天之仇。就約束皇權問題而言，右派傾向於採用英國模式，即皇室保留否決權，議會實行兩院制，上議院由貴族包辦；而左派則傾向於議會實行單院制，並對皇權予以更大的約束，部分極左議員甚至要求廢除皇室。就宗教問題而言，經過十七世紀法皇路易十三、路易十四的武力鎮壓，至十八世紀，法國貴族已經清一色屬於天主教。一七八九年，國民議會通過人權宣言，宗教寬容問題再次被提上議程，部分貴族提議將天主教立為國教，但被國民議會否決。總之，在財政危機、貴族特權、約束皇權、宗教等四個問題上，議會的左右兩派的矛盾既深重又整齊，不像英國的輝格黨、保守黨兩黨那樣，能夠在總體敵對的同時，在個別議題上達成妥協。

雖然法國政壇左右兩派的矛盾深重，但一七九〇年初，法國大革命初期，以「一七八九年會」（Society of 1789）為首的中間派，在國民議會內力量很大，未嘗不可以鞏固革命成果、締造穩定的立憲政體，但是「一七八九年會」很快就喪失領導權，代之而起的，是「費楊特會」（Feuillant Club），該會也奉行中間溫和路線，旨在抗衡極左與極右勢力。在一七九一年十月首屆立法會中，站在費楊特會一方的議員有 260

人，站在極左派「雅各賓會」（Jacobin Club）一方的只有 136 人，而其餘 300 人不願加入兩會任何一方（頁 170）。但是，極左派雅各賓黨人運用議會以外的群眾暴力來奪取權力，一七九二年八月，群眾暴動推翻了巴黎市政府，並逼使立法會表決通過剝奪路易十六的所有權力，大權落入執行委員會手中，政治舞臺的中心也從凡爾賽宮轉移到巴黎市內，費楊特會也因此喪失了政治領導權。雅各賓黨人甚至將右翼議員開會地點洩漏給群眾組織，以便通過群眾示威破壞右翼議員在國民議會開會前的準備工作。雅各賓黨的領袖馬哈特與羅伯斯庇爾（Robespierre）等，都有意識地籠絡所謂「無套褲漢」（sans-culottes）的暴民組織，將之變成服務於其政治目的的暴力工具。（頁 143-154、168-171）（圖九、十）

總之，法國公債債權人的政治代表，在十八世紀這三個重要的片斷中，均無法佔據政治舞臺的中心，無論在王朝集權體制下還是在議會民主體制下，法國公債信用一直缺乏有效的維持機制。相反，英國的公債債權人即大資產階級，通過輝格黨操縱英國政府，英國公債信用，自然日見其好。



圖九：羅伯斯庇爾（Robespierre）

法國大革命發展至一七九二年，雅各賓黨人羅伯斯庇爾開始採用暴力手段打擊政敵，民主政治的希望破滅殆盡。

引自：<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/12/Robespierre.jpg>



圖十：Sans-culottes

圖為充當雅各賓黨人暴力工具的「無套褲黨」。按照歐洲服裝標準，褲腳一般要被類似綁腿的布包裹起來，「無套褲黨」本來是法國貴族對於平民議員的蔑稱，後來成為雅各賓黨人中的極端分子的代號。

引自：<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/4/43/Sans-culotte.jpg>

餘論

最後必須說明一點，史達沙維奇在第二章以二十五頁的篇幅，建構其有關議會民主政體的公債信用的博弈論數學模型，並在〈附錄〉中進一步加以發揮。筆者對此一竅不通，不敢妄置一詞，倒是有點門外的感想：史達沙維奇也許受到政治學個別流派的範式影響，不能沒有數理模型作為點綴。一般情況下，作者提出了假設、設定了條件，限定了變量，則其數理模型總能夠證明其假設。但是，對於我們這些耽溺於具體史料、生性狐疑的歷史研究者而言，這樣的推論總是完滿得令人難以置信。拉利·尼爾（Larry Neal）的書評，指史達沙維奇的數理模型有「討厭的簡化」（annoying simplification）之弊，原因是該模型只界定了土地稅與資本稅，而忽略了其他間接稅例如海關稅或內關稅等。²³ 問題是，現實如此複雜，被遺漏的因素又何止這些。史提芬·葵恩（Stephen Quinn）評論史達沙維奇此書時，頗多讚美之辭，但書評最後一句提及書中的博弈論數學模型，也認為「可以不理」（can be easily skipped）。²⁴

另外，史達沙維奇開宗明義提出三點假設：一、憲政民主對於政權的制衡，既非提高政府的公債信用的必須條件，也非充分條件，只能說是有助於促進政府提高其公債信用而已（頁 1、14）；二、在政治矛盾衆多但並不壁壘分明的社會，公債債權人的政治代表必須在議會中佔取多數，政府的公債信用，才能夠獲得維持（頁 2-3、17）；三、把公債事務交給專業人士或專職官僚負責，有助於提高政府的公債信用，但除非公債債權人能夠主導民主議會，否則專業人士也無法成功（頁 3、19）。這種陳述方法，很有科學定律的味道。問題是：歷史既然無法重覆，而史達沙維奇用來證明其論題的，又是歐洲十八世紀兩國個別國家的歷史。以一時一地的例子，來建構「放諸四海皆準」的科學定律，真能成功嗎？對於筆者來說，此書絕對是成功的，但成功之處不在於作者證明了其三點定律，而在於作者對於歐洲十八世紀英、法兩國公債制度這個具體的歷史現象，挑戰了既有的研究觀點，提供了足夠的歷史證據，提出了新穎的解釋：民主未必有利於公債債權人。當然，假如作者能夠徵引更多的原始材料而非大手綜合現有研究，則此書將會是更加成功的吧。

²³ 此書評長近二千字，載： *Journal of Interdisciplinary History* 36.2 (Autumn 2005): 254-256. 其「討厭的簡化」一句，載頁 254。

²⁴ Stephen Quinn, "Review of David Stasavage, *Public Debt and the Birth of the Democratic State: France and Great Britain, 1688-1789*," *Economic History Services*, Jun 16, 2004. (URL: <http://eh.net/bookreviews/library/0795.shtml>)