

邓子基 张馨 王开国 著

公债经济学

—公债历史、现状与理论分析—

中国财政经济出版社

公债经济学

——公债历史、现状与理论分析

邓子基 张馨 王开国 著

中国财政经济出版社

公债经济学

——公债历史、现状与理论分析

邓子基 张馨 王开国 著

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印装

*

850×1168毫米 32开 19印张 453 000字

1990年8月第1版 1990年8月北京第1次印刷

印数: 1—5 000 定价: 8.50元

ISBN 7-5005-1047-0/F·0985

目 录

前言	(1)
----	-------

上篇 公债的历史与现状

第一章 公债的产生与发展	(3)
第一节 公债的产生及其早期发展	(3)
第二节 自由资本主义时期公债	(14)
第二章 垄断资本主义时期公债	(27)
第一节 美国公债	(27)
第二节 “二战”后日本公债	(43)
第三节 其他主要资本主义国家公债	(62)
第三章 发展中国家公债	(82)
第一节 1949年后我国台湾地区公债	(82)
第二节 “二战”后南朝鲜、新加坡与香港地区公债	(94)
第三节 其他发展中国家的国外公债	(114)
第四章 苏联、东欧国家公债	(127)
第一节 苏联公债(上)	
——苏联国内公债	(127)
第二节 苏联公债(下)	
——苏联国外公债	(138)
第三节 东欧国家公债	(150)

第五章 旧中国公债.....(176)

第一节 旧中国国外公债.....(176)

第二节 旧中国国内公债(上)

——清朝与北洋政府时期内债.....(186)

第三节 旧中国国内公债(下)

——国民党政府时期内债.....(193)

第六章 新中国公债.....(204)

第一节 我国革命根据地公债.....(204)

第二节 新中国公债(上)

——50年代的新中国公债.....(211)

第三节 新中国公债(下)

——70年代末开始的中国公债.....(220)

下篇 公债的理论分析

第七章 公债理论的演进.....(235)

第一节 “正统学派”的公债理论.....(235)

第二节 “新兴学派”的公债理论.....(245)

第三节 马克思、恩格斯公债思想.....(254)

第八章 公债的概念.....(261)

第一节 公债的概念.....(261)

第二节 公债存在条件与作用.....(274)

第三节 公债与财政收支的关系.....(282)

第九章 公债的类型.....(288)

第一节 公债的类型.....(288)

第二节 苏联国内公债的特点.....(306)

第十章 公债的种类与发行.....(320)

第一节 公债种类(上).....(320)

第二节	公债种类(中)·····	(326)
第三节	公债种类(下)·····	(332)
第四节	公债发行的原则与方法·····	(344)
第五节	公债发行的条件·····	(352)
第十一章	公债负担与数量界限 ·····	(364)
第一节	公债负担的类别·····	(364)
第二节	国内公债与国外公债的负担·····	(374)
第三节	公债的数量界限·····	(384)
第十二章	公债管理与偿还 ·····	(390)
第一节	公债管理·····	(390)
第二节	公债调整·····	(405)
第三节	公债偿还·····	(417)
第十三章	公债、赤字与货币发行 ·····	(434)
第一节	公债、赤字、货币发行的定性分析·····	(434)
第二节	公债、赤字、货币发行历史的或量的考察·····	(441)
第三节	影响货币流通量诸因素的分析·····	(459)
第十四章	对外债务 ·····	(474)
第一节	外债的结构·····	(475)
第二节	外债与国际收支·····	(490)
第三节	外债的适度规模·····	(501)
第四节	我国外债管理·····	(513)
第十五章	公债政策 ·····	(523)
第一节	公债政策目标、内容及其发挥作用的条件·····	(523)
第二节	公债政策与财政政策、金融政策的配合·····	(530)

第十六章 当前世界各国公债的问题与经验教训.....(540)

第一节 美、日等经济发达国家的公债问题.....(540)

第二节 发展中国家债务危机的教训.....(549)

第三节 苏联、东欧国家借用外债的经验与问题.....(558)

第十七章 我国公债发展方向.....(570)

第一节 我国现行公债制度的缺点.....(570)

第二节 我国当前公债问题的对策.....(582)

第三节 我国公债的发展方向.....(589)

前 言

公债是产生于古代，发展于资本主义社会的一个财政范畴，是政府以信用形式向本国居民和单位或向国外取得收入而形成的一种债务。它反映着以国家为主体的一种分配关系。

当今世界，不论是资本主义国家还是社会主义国家，不论是发达国家还是发展中国家，都存在着公债并运用它作为弥补赤字、筹集资金或调控经济的工具。它在不同社会制度国家中发挥着不可缺少的作用，也出现了令人困扰的问题，特别是一些发展中国家出现了“债务危机”问题。

我国社会主义公债在革命与建设过程中，发挥过重要作用，取得了不少成绩，但也走过一段弯路。党的十一届三中全会以后，我们国家又运用公债（包括内债与外债）工具，为贯彻改革开放方针，发展社会主义有计划商品经济，推进四化建设服务。在公债问题上，如何根据新的形势，进行理论研究并为现实服务，这是摆在我们面前的重要课题。

我在50年代初，写过一本名为《两种社会制度下国家公债》的小册子（上海人民出版社1955年出版）。当时是为发行“经济建设公债”服务的。这些年来，我注视着国内外公债经济理论与实践的发展，很想再写一本关于公债经济的书。一年多以前，我为厦门大学财政学博士研究生讲课，讲了公债的历史、现状与理论问题。我乘此机会，并在我的主持下，同博士研究生张馨、王开国同志一道，共同研讨，写成了这本《公债经济学——公债历史、现

状与理论分析》的书稿。这是师生共同钻研，共同努力的成果。我们写此书的目的就是为我国发行公债的现实服务，并为建立《公债经济学》这门新学科作些探索。

这本书分上、下两篇，共17章。上篇是《公债的历史与现状》，有6章；下篇是《公债的理论分析》，有11章。这上、下两篇，彼此联系，各有侧重。我们在研讨、写作过程中是本着如下思路或特点进行的：（1）按照坚持马克思主义，实事求是，从中国国情出发和古为今用、洋为中用的原则、态度，开展科学研究，争取做到由表及里，去伪存真，吸收借鉴，取长补短；（2）按照“经济——财政——经济”的模式，克服为公债而论公债的片面观点，把公债放在整个经济中加以考察；（3）按照从历史到现状的发展顺序，就古今中外的公债，引据资料，进行跨度较大的纵横比较分析；（4）按照“实践——理论——实践”的认识过程与理论和实践结合的原则，探索公债经济的规律性。总之，通过上述思路研究公债经济的历史、现状与理论，提出我国发行公债的对策和发展方向。

中国财政经济出版社对本书的出版给予热情的支持、帮助，谨在此表示感谢。

我们写这本书只是一个初步尝试。由于时间匆促，水平限制，缺点、错误在所难免，欢迎专家，读者批评、指正。

邓子基

1989年4月于厦门大学经济学院

上 篇

公债的历史与现状

第一章 公债的产生与发展

公债，产生于古代社会，是随着资本主义的成长壮大而发展起来的。它以资本主义经济关系为依托，又促进着资本主义经济关系的进一步发展。由于资本主义开始发展以前的公债资料甚少，因而本章关于公债史料的介绍，只能偏重于封建社会末期及其以后的时期。

第一节 公债的产生及其早期发展

公债，是随着国家的发展而出现的一个财政分配范畴。公债制度产生于古代西方社会，发展于西方中古时期和自由资本主义时期。这与我国的情况是不同的。

一、公债在西方社会的起源与发展

恩格斯曾经指出：“随着文明时代的向前进展，甚至捐税也不

够用了。国家就发行期票，借债，即发行公债。”^①根据有关文献记载，在奴隶制时代，国家公债就已经产生了。公元前4世纪，古希腊和古罗马就出现了国家向商人、高利贷者和寺院借债的情况^②。在古代社会，政府甚至也参与高利贷的发放以牟利，并且“与私人收回债款时所使用的方法比起来，政府用来收回公家债款的方法甚至更为严厉。国家被视为最高权力，根据这种理论，亏空公款者被当作罪犯来处理。”^③正因为国家在平常发放高利贷，当它处于财政困难入不敷出时，也不得不举借高利贷。不过在古代社会，公债的出现只是少量的，偶然的，并非经常的现象。

到了封建社会，公债的现象比奴隶社会时多了一些。在欧洲，中古社会是以无数的大大小的封建主政权和城市共和国政权的形式而存在的。当时政权辖区往往范围狭小，领地内经济资源有限，经济水平低下，而战争和天灾人祸等又接连不断。在这种情况下，封建主和城市国家的财政收入极为有限，财政支出较多，因而经常出现困难，尤其是发生战争时，封建主的入不敷出时就不得不发行公债。所以，中古社会时期的欧洲比起古代社会，封建主或政府举债是相对频繁的。如英格兰的亨利三世(1216—1272年)就曾向他的兄弟、主教们与宗教团体、犹太人和英格兰的城市居民以及贵族中的某些成员都借过钱。当时的公债一般采取货币形式，有时也采取实物形式，公债券常常被用来缴纳租税。由于封建社会商品经济很不发达，以高利贷形式进行的借贷活动也相对不发达；况且封建国家在社会经济生活中所发挥的作用远不如现代国家，欧洲当时的“国家”规模也远不能与现代意义上的国家相比，这些就决定了封建社会的公债仍具有规模小和不经常的特点。

① 《马克思恩格斯全集》，第21卷，第195页。

② 参见苏联大百科全书《国家公债》，人民出版社1954年版。

③ 参见〔美〕M·罗斯托夫采夫《罗马帝国社会经济史》(下册)，商务印书馆1985年版，第539页。

现代意义的公债制度是在封建社会末期，随着资本主义生产关系的产生和发展而产生和发展的。正因为如此，现代意义上的公债制度产生于最早出现资本主义生产关系的意大利地区就很自然了。马克思指出：“公共信用制度即国债制度，在中世纪的热那亚和威尼斯就已产生，到工场手工业时期流行于整个欧洲，殖民地制度以及它的海外贸易和商业战争是公共信用制度的温室。所以，它首先在荷兰确立起来。国债，即国家的让渡，不论是在专制国家、立宪国家还是共和国，总是给资本主义时代打上自己的烙印。”^①这段话，深刻地揭示了现代公债制度是以资本主义生产关系为产生和发展的经济条件的。12世纪末期，在当时经济最为发达的意大利城市佛罗伦萨，政府曾向金融业者募集公债，其后热那亚和威尼斯等城市相继仿效。在14世纪和15世纪期间，意大利各城市几乎都发行了公债。15世纪末16世纪初，随着美洲新大陆的发现和欧洲去往印度航路的开通，资本主义生产关系有了很大的发展，公债也发展起来了。这点在意大利学者卡洛·M·奇波拉主编的《欧洲经济史》第1卷中得到证实：“意大利的商人银行家的兴起，最初成为罗马教廷，最后成为欧洲南部和西北部的大多数政府资金供给者……。至少在爱德华三世（1327—1377年，英格兰国王）于14世纪40年代拒付他的债务而产生信用危机前，他们为取得利息收入和商业特权而发放的贷款扩大了政府活动范围 and 增加了政府活动的灵活性。到中世纪末，德意志南部的银行家们增强了意大利银行家的队伍，同时设计出其它保证信贷的安全的方法”。^②由此可见，产生于地中海沿岸的公债，逐步扩展到欧洲其他地区，扩大了政府的活动能力，并且到了封

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第822页。

② 《欧洲经济史》第1卷《中世纪时期》，商务印书馆1988年版，第271—272页。其中引文中括号中的注是本书作者加的。

建社会末期，公债贷款人的队伍也扩大到德意志地区了，政府依据“信贷的获得在新收入来源发展上起了一部分作用，这种新来源的重要性最后远远超过旧的收入来源。”^①

二、16世纪与17世纪上半叶西欧之公债

封建社会末期的16世纪和17世纪上半叶，公债也有了较大的发展。当时欧洲的各君主国也面临着重重的金融问题，常常遇到财政困难，不得不举借债款。欧洲中世纪曾实行了包税制与派税制，包税人定期提前向王室提供收入，而派税人则同意政府延期报答他的劳务，这两种方法都涉及到向王室提供“贷款”。这种“贷款”的“偿还期限”可能达两、三年，即要等到划归包税人征收的那笔税款收齐为止。同时，即使在和平时期，由于税款迟迟难以收上来，政府也很重视以未来的税收为抵押而取得的贷款收入。在战争期间，这种借款需要往往更为迫切了，实际上这是赤字借债。例如，西班牙国王腓力二世于1556年7月登基时就发现，他的政府的税收直至1561年底全都已抵押出去了，这些税收已全都“划归”向国王预付税收的金融家所有了。这种公债从理论上看仍然是一种短期性的贷款，是一种可以在某一天可以完全付清的“流动”贷款。放债人按照双方商定的利率在某一特定的地点与特定的时间向国王提供一笔贷款，为此债权人可以正式获准从今后的某一项税收中得到偿还。

这一时期的公债所以产生，还与政府需要在外国用钱相联系。如1572年发生的尼德兰革命，使得西班牙、法国与英国必须长期在国外花费大笔的金钱，为此政府不得不向那些可以将现金转移到国外去的人，即具有广泛国际联系的大金融家与商业银行

^① 《欧洲经济史》第1卷《中世纪时期》，商务印书馆1988年版，第271—272页。其中引文中括号中的注是本书作者加的。

家借款。这些金融家以其信贷网络为政府服务，通知他们在国外的合伙人或客户在收到他们签署的汇票之后，按照政府的指令提供国外支付所需要的贷款。如1494年以后，阿拉冈^①的阿方索五世通过在那不勒斯得到的贷款为意大利战争提供了资金，但贷款的偿还地点却是在阿拉冈。这种筹措贷款方式，查理五世^②和腓力二世也使用过。但西班牙哈布斯堡王朝短期贷款的规模远比阿方索五世贷款的规模为大，这造成了大量的金银从西班牙流入热那亚等地。英国女王伊丽莎白（1558～1603年）为了将钱送往尼德兰，也采用了相同形式，劝说那些与低地国家^③有贸易关系的大商人向驻尼德兰英军提供资金，而贷款将由伦敦的财政部负责偿还。这种贷款的代价有时是很大的，如1578年夏伊丽莎白向帕拉维奇诺贷款（以向荷兰人提供大量明矾形式提供）约1.5万英镑，直到1626年全部债务才一笔勾销。前后英国一共支付7万英镑，帕拉维奇诺得到的利润相当于最初1.5万英镑的450%左右，48年中平均每年的利润率在9%以上。

西欧一些城市还最先创立了长期公债的基本方法。从13世纪以来，许多城市摆脱了长期债务所造成的暂时困境。此后，欧洲许多城市通过出售“年金”而发行了长期公债。这就是投资者将一笔款项一次性地贷给市政当局，然后在规定的时间内债权人按商定的利息从市政当局那儿取得年金，年金条件是优厚的。这些年金大体可分为：（1）永久性年金，每年大约可得5%的年息；（2）

① 比利牛斯半岛的一个王国，1479年与卡斯提王国合并，形成统一的西班牙王国。1494年阿拉冈与德皇、教皇等组成反法大同盟，与法国在意大利地区进行战争。直到1559年法国与西班牙才缔结和约。

② 16世纪初，西班牙国王哈布斯堡家族的查理一世以继承关系成为尼德兰君主，后又被选为神圣罗马帝国皇帝，称查理五世（1519—1556年）。

③ 即尼德兰地区，“尼德兰”一词意为低地，指莱茵河、缪司河、些耳德河下游及北海沿岸一带，相当于今天的荷兰、比利时、卢森堡和法国东北的一部分。

偿债性年金，即债务还清之后便终止的年金，年息约为5—10%；
(3) 人寿期年金，即以某个或某几人的寿命为期限的年金，数人寿期年金年息约5—10%，单人寿期年金年息约10%或更高。
14世纪末低地国家的许多公爵与伯爵定期出售年金，法国与卡斯提^①在15世纪也开始仿效。但投资者认为城市的年金比君主的年金更安全可靠，因而这些君主年金的需求很小，年金规模也小。1522年，法国的弗朗西斯一世决定由巴黎公司负责出售政府的年金。到1500年时，城市为国王出售的年金价值达到700万利弗尔，而西班牙为筹集对法战争的资金，加紧出售政府年金，到1556年，达到600万达克。

由于直接出售年金不能减轻各个国家所承受的短期债务的沉重负担和为了摆脱对短期借贷的依赖性，西班牙国王腓力二世于1557年6月颁布了一项作为战时应变措施的法令，将政府所有的未偿还的“流动”债务约700万达克，都转成年息5%的偿债性年金。这是一项宣告政府债信破产的法令。1559年战争结束，国王回到卡斯提，安排了一次更为长期的“筹金”活动，即拨出一部分特殊的税收用以支付一笔固定的长期债务的利息。1560年11月14日又颁布一项破产法令，将1557年以来贷给王室的所有贷款全部冻结，中止一切与之有关的债务的偿付。但所有债权人可将其最初的贷款面值加上利息，换成新的年金证券。新年金年息仍为5%，每年6月与12月由塞维利亚的交易银行支付利息。交易银行每年支付350万达克左右的年息，并可接受与支配王室的某些收入。不过，交易银行很快就陷入困境，使得政府无力向债券持有人支付利息。随后，西班牙在1575年、1596年、1607年、1627年、1647年以及1653年又颁布了一系列破产法令，冻结贷款，强迫债

① 比利牛斯半岛一个王国，1479年与阿拉冈合并为西班牙王国。

权人接受年金以取代他们本来可以从全国的各项税收中获得的收入。这样，每条法令都自动增加了长期公债的数额，增加了应付的年息，使之从1560年的350万达克上升到1598年的460万达克（代表着8500万达克的本金），1623年又上升到560万达克，1667年再上升到900万达克。到了此时，欠付的利息已累积了更多。由于每年需要支付的利息大大超过政府总收入的半数（17世纪60年代达到了70%），定期支付利息已根本不可能了。而此时西班牙哈布斯堡王朝借债数额已相当于10至15年的全部政府岁入了。如此巨大的债务，对于这个从16世纪末已开始失去海上霸权，经济上已日益衰落，岁入日益减少的西班牙来说，债务危机十分严重！

在同一时期，法国政府为筹集长期公债的做法则不那么成功。1555年3月，法国政府宣布将大约400万利弗尔的短期债务统一成为所谓的“里昂大借款”，并将这笔借款平均分成41份，用里昂、蒙彼利埃与图卢兹的王室收入偿还本息，每年偿还达130万利弗尔。但这笔借款数额过大，政府负担太重，以至到1557年11月已无力偿还第8批款项了。直到1559年4月与西班牙媾和之后，法国才开始继续偿还已中断的债务，同时又将另外的300万利弗尔的短期贷款转成第二笔被称为“小借款”的国债。这笔国债年息8%，总额高达1170万利弗尔，几乎等于当年王室债务总额4300万利弗尔的1/4。虽然法国政府指定用里昂市的岁入还债，但王室很快就宣布破产，直到1568年总共才偿还了大约180万利弗尔的债务。此后法国政府的岁入往往比支出要低60%，填补财政缺口的办法就是任意拍卖王室与教会的领地，以及大量借入高利贷。而贷款人主要是那些立足于里昂的意大利商人。这么沉重的债务包袱，是靠亨利四世在1599年以拒绝偿还相当一部分的王室债务的方法卸掉的。

意大利地区的一些城市共和国政府为筹集长期贷款所做的努

力则相对成功。早在1408年，热那亚共和国就倡议其债权人正式组成了一个股份银行，即圣乔治银行。到了16世纪30年代，由该行经办的债款总额超过了4 000万里拉（大约合800万达克），这是以发行每张面值为100里拉的信贷券筹集而来的。1619年5月创建于威尼斯的吉罗银行，也经办威尼斯的部分国债。该行共向那些借钱给国家的人发行了价值50万达克的有息债券，政府同意每月转给这家银行一笔固定的款项用以支付利息和分期偿还借款。由于这种债券得到银行并通过银行得到政府的保证，因而颇受欢迎；债券可以自由流通，其实际价值甚至高于票面价值。这种成功使威尼斯扩大了债券的发行，到1630年吉罗银行借款总额已累计为262万达克，政府每月给该行8万达克以支付利息及其他费用。在1630—1631年间，由于出现了信用危机而使该债券的流通价值只相当于面值的70%，但政府采取了适当的补救措施，偿还了大批债券，将吉罗银行累积的债务降到了100万达克。在17世纪以后的日子里，这种债券的实际价值恢复并保持在高于其票面价值20%的水平上。

三、我国封建社会之公债

我国古代几乎没有公债，平时国家财政支出需要，都是通过赋税徭役等方式得到满足。理财主要以度支节用，轻徭薄赋，广贮厚积，充实府库，以备急需。甚至《礼记·王制篇》中还说：“国无九年之蓄曰不足；国无六年之蓄曰急，国无三年之蓄曰国非其国矣。”当然，要使国家有三年以上的蓄备已属不易，哪里谈得上6年、9年，尤其是我国古代社会也是在“治”与“乱”的不停波动中渡过的，一旦遇上天灾人祸，财政困难立即就显示出来了。但这时也有多种弥补财政不足的方法。诸如：（1）有杂税、榷酤、告缗等制；（2）有铸钱币之法，钱由官铸用以榷物；（3）有平准