

04

中国近现代财政学名作新编丛书

刘守刚 刘志广 主编



公债论

胡善恒 著

刘杰 整理



上海远东出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公债论 / 胡善恒著; 刘杰整理. —上海: 上海远东出版社, 2022

(中国近现代财政学名作新编丛书)

ISBN 978-7-5476-1794-6

I. ①公… II. ①胡…②刘… III. ①国债—研究
IV. ①F810.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 038454 号

责任编辑 陈占宏

封面设计 徐羽情

本书为中国博士后科学基金第 12 批特别资助项目 (立项号: 2019T120326);
中国博士后科学基金第 67 批次面上项目立项号: 2020M671063 阶段性成果。

公债论

胡善恒 著 刘杰 整理

出 版 上海远东出版社

(201101 上海市闵行区学景路 159 弄 C 座)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 上海信老印刷厂

开 本 635×965 1/16

印 张 26.5

字 数 360,000

版 次 2022 年 6 月第 1 版

印 次 2022 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5476-1794-6/F·687

定 价 98.00 元

主编的话

为什么要新编这套近现代财政学名作？那个年代的财政学者的思考与努力，为什么在今天仍然值得我们重视？应该以什么样的原则来新编这套丛书？这是我们在新编这套丛书之前需要回答的问题，也希望借此使读者更好地理解我们新编这套丛书的初衷。

“财政是国家治理的基础和重要支柱”，财政学要完成这一使命，就要基于国家治理视角推进基础理论的创新。但基础理论创新从来不是“无中生有”或“前无古人”的事业，它必然有自己的发展历史与成长脉络。

对中国来说，推进国家治理体系和治理能力现代化所需要的财政学基础理论创新，主要针对的就是“二战”以后所形成的主流财政学的缺陷。这种财政学的核心概念和知识体系主要建立在新古典经济学这种选择范式经济学的基础之上，它以孤立个人主义作为方法论，以均衡分析和最优化分析为手段，将财政问题变成了一种工程技术问题，完全忽略了制度与历史等问题。可问题是，政府的财政行动兼具政治、经济、社会、法律与行政管理等多重属性，是在特定国际国内环境下人与人之间互动的产物，其中还始终伴随着各种价值判断和评估，这远非价值中立下的均衡分析和最优化分析所

能适用的。此外，古今中外的历史都显示出，财政对国家和社会的演化产生了重要的决定作用，一国的财政史往往是其国家历史最为重要的组成部分，因此，财政社会学/财政政治学的研究都主张通过财政来探究国家的性质、前途和命运^①。

在推进财政学基础理论创新时，我们要认识到，在财政学的研究传统或财政学思想史中，除今天主流财政学这种选择范式外，还存在基于欧陆传统的交换范式^②，它将财政学看作是一个跨学科的研究领域，甚至是一个独立的学科。虽然当前我国财政学界对这一传统并不熟悉，但这一传统却是财政学最早传入中国时的主要传统，是从晚清至新中国成立前一直流行的传统。因此，从某种意义上说，我们今天推进国家治理视角下的财政学基础理论创新，就是要延续或回归这个在中国曾经存在并中断多年的传统，这也使中国学者的努力可以成为国际学术界自20世纪末以来重建财政学理论体系努力的一部分^③。由于中国具有利用财政工具进行国家治理的悠久实践和思想传统，并且当前推进国家治理体系和治理能力现代化的努力所提供的鲜明的问题意识，将使中国学者有可能为财政学基础理论创新作出独特而重要的贡献。

二

虽然中国有丰富且源远流长的古典财政思想，但对近代中国来

^① 财政社会学/财政政治学的上述主张可参见葛德雪：《财政问题的社会学研究路径》，载《财政理论史上的经典文献》，刘守刚译，上海财经大学出版社2015年版；熊彼特：《税收国家的危机》，刘志广、刘守刚译，载《税收哲人》附录，上海财经大学出版社2018年版。

^② 关于财政学不同研究范式的辨析可参见马珺：《财政学研究的不同范式及其方法论基础》，载《财贸经济》2015年第7期。

^③ 其中典型的代表就是美国财政学者理查德·瓦格纳，他根据财政社会学和意大利财政学传统而创新财政基础理论，代表作为《财政社会学与财政理论》（中文版即将由上海财经大学出版社出版）。

说，财政学的发展却主要是“西学东移”^①的结果。自鸦片战争后，中国的古典财政思想从总体上并不适应现代要求，需要加以改造或发展。魏源（1794—1857）的财政思想，被称为“标志着我国传统的财政思想之历史变革的转折点”^②。后来冯桂芬（1809—1874）等晚清学者继续呼吁“采西学”，但现代财政知识的传播在此时仍步履艰难。有些学者，因去国外考察后而由传统教条的卫道士变成现代财政知识的积极传播者，如王韬（1828—1897）；而有些人即使出使国外多次，也仍坚决反对西法，如刘锡鸿（？—1891）。就总体而言，到19世纪末期，中国引入和运用的是西方财政学知识，除马建忠（1845—1900）和严复（1854—1921）等少数人外，很少有人深入到财政理论的层面。对近现代财政理论的了解和理解的不足，也成为洋务运动派和维新运动派的重要局限。

在西方工业文明的冲击下，“近代中国人向西方学习的内容经历了一个由器物层次、制度层次到观念层次不断提升的曲折的历史过程”^③。对财政理论的传播与研究正是这一过程的产物，近代留学生为此作出了卓越的贡献。其中，留日学生胡子清（1868—1946）于1905年在东京出版的《财政学》一书，被认为是中国学者出版的最早财政学著作^④。不少留学生在留学期间系统学习了财政学，还有一些留学生的博士论文就是直接研究财政学或财政问题的，很多在国

① 与之对应的另一个概念是“西学东渐”，主要是指明末清初并且延续到清朝中叶，伴随着耶稣会士来华传教而展开的西方科技传入中国的历史事件，后来逐渐蜕变为“西学东源”，这使中国失去了通过吸纳西方近代科技来实现科技转型的机遇；而“西学东移”，主要是指晚清到民国随着中国睁眼看世界所带来的科技和近代社会科学的引入。具体参见刘大椿等：《西学东渐》，中国人民大学出版社2018年版。

② 参见胡寄窗和谈敏：《中国财政思想史》，中国财经出版传媒集团、中国财政经济出版社2016年版，第573页。

③ 邹进文：《近代中国经济学的发展：以留学生博士论文为中心的考察》，中国人民大学出版社2016年版，第32页。

④ 参见许康和高开颜：《百年前中国最早的〈财政学〉及其引进者——湖南法政学堂主持人胡子清》，载《财政理论与实践》2005年第6期。

外出版，取得了较高的国际学术地位^①，一些留学生甚至直接师从当时国际著名的财政学家^②。这些留学生回国后成为传播和研究财政理论的主体力量，虽然他们有的进入学界，有的进入政界，有的则辗转于学界和政界之间，但他们在繁忙的教学或政务之余，仍积极从事国外财政学著作的翻译，或者撰写了大量财政学教材与专著。从数据上看，自晚清以来，财政学方面的专著和译著占据了经济类出版物的主体地位，根据《民国时期总书目（1911—1949）：经济》，财政类出版物有2181种，其中，财政类著作出版物为1090种^③。胡寄窗对1901年至1949年间自撰和翻译的经济著作刊行总数进行的多角度统计分析表明，按照学科分类，财政学排在第一位，位于经济学原理和货币学之前^④。

近代留学生对财政学的学习、研究以及国内财政类著作的出版繁荣，直接反映了财政在从传统国家治理迈向现代国家治理的过程中所具有的重要作用，很多当时的财政学著作直接回应了现代国家建设面临的重大问题，其中很多是基础性问题，具有超越时代的价

① 在《近代中国经济学的发展：以留学生博士论文为中心的考察》一书的第四章，邹进文专门考察了近代留学生与财政学研究，其列出的留学生及其博士论文有：马寅初的《纽约市的财政》、朱进的《中国关税问题》、李权时的《中国中央和地方财政：中央、省、地方政府财政关系研究》、陈岱孙的《马萨诸塞州地方政府开支和人口密度的关系》、寿景伟的《中国的民主政治和财政：财政制度与思想发展研究》、尹文敬的《中国税制》、朱炳南的《经济剩余与税收》、陈友松的《中国教育财政之改进——关于其重建中主要问题的事实分析》、田炯锦的《英美地方财政的国家监督研究》、刘炳业的《德国、意大利、奥地利、捷克斯洛伐克和波兰的资本税（1919—1923）》和周舜莘的《资本税》；其中，马寅初的《纽约市的财政》在1915年的《美国政治与社会学学会年刊》中得到美国宾夕法尼亚大学帕特森的积极评论，朱进的《中国关税问题》被列为纽约哥伦比亚大学丛书，寿景伟的《中国的民主政治和财政：财政制度与思想发展研究》的英文版在1970年获得再版，等等，具体参见邹进文：《近代中国经济学的发展：以留学生博士论文为中心的考察》，中国人民大学出版社2016年版。

② 如马寅初、朱进和寿景伟都师从著名财政学家塞利格曼教授。

③ 参见北京图书馆：《民国时期总书目（1911—1949）：经济》，书目文献出版社1993年版。

④ 参见胡寄窗：《中国近代经济思想史大纲》，中国社会科学出版社1984年版。

值，他们对当时财政制度利弊的研究及对财政改革的思考，仍然值得今天的我们思考和借鉴。特别值得提及的是，那个古今中西交汇的年代也是财政学在我国的早期发展阶段，那批学者往往既有深厚的中国古典传统基础，又大胆吸收了来自西方特别是欧陆财政学的理论，从这些财政学著（译）作中，我们不仅可以看到学界先辈们接受、消化国外财政学思想的努力，还可以看到他们融通古今中外财政思想以构建中国特色财政学的努力。

三

虽然通过其他人的系统研究^①，我们可以了解这一时期财政学著（译）作的一些基本情况，但每个人在做研究时，对思想与材料的取舍会有不同，原版原论始终是学术研究不可或缺的文献。这些年来国内也陆续再版了那个时期的部分财政学著作，但要么是单本（套）^②，覆盖面非常有限；要么被纳入其他丛书当中^③，学科特色难以凸显。同时，由于原本繁体竖排不大符合现代读者的阅读习惯，且很多著作出版时间已久、印数又非常有限，绝大部分图书馆所藏

① 如邹进文：《民国财政思想史研究》，武汉大学出版社2008年版；邹进文：《近代中国经济学的发展：以留学生博士论文为中心的考察》，中国人民大学出版社2016年版；胡寄窗和谈敏：《中国财政思想史》，中国财经出版传媒集团、中国财政经济出版社2016年版；等等。另外，中国期刊网上还可以下载关于相关著作与学者思想的专业研究论文。

② 如三联书店2014年再版的孙怀仁的《中国财政之病态及其批判》；中央财经大学整理、中央编译出版社2015年出版的《崔敬伯财政文丛》（三卷）；上海社会科学院出版社2016年再版的达尔顿《财政学原理》的中译本；河南人民出版社2018年再版的霍衣仙的《中国经济制度变迁史》（主要涉及历代田赋、税制和币制）；等等。

③ 主要是指商务印书馆近年来出版的《中华现代学术名著丛书》，目前已经出版了财政学著作7本，分别为马寅初的《财政学与财政——理论与现实》（2005）、罗玉东的《中国厘金史》（2010）、何廉和李锐的《财政学》（2011）、万国鼎的《中国田制史》（2011）、陈启修的《财政学总论》（2015）、陈友松的《中国教育财政之改进》（2017）和陈兆鞅的 *The System of Taxation in China in the Tsing Dynasty, 1644—1911*（《清代中国的税收制度》，2017）。

书目非常有限，且被纳入古籍或近代文献范围，借阅也存在诸多不便。因此，综合各方面的情况，我们认为仍有必要挑选这一时期的部分优秀著作（译）作，以丛书的形式集中进行出版。

在选择书目时，我们主要考虑下面几个因素：一是对于近年来已经新编出版的著（译）作，本丛书不再将其纳入出版计划，这样本丛书与已再版的书目可以形成互补关系；二是主题涉及尽可能广泛，以反映该时期财政学研究的整体面貌，涉及对财政学基础理论的探讨、对当时国家面临的主要财政问题及通过财政改革推进国家治理体系建设的探讨，以及对国内外财政史的理论性探讨；三是著作出版期限为1900—1949年，特别是辛亥革命前后、北伐战争前后及抗日战争前后这几个时间点的著作；四是将译著也纳入新编丛书，该时期译著的原版主要来自日本、德国、英国和美国，它们既反映了当时国际上财政学研究的现状，也构成中国财政学思想变迁的重要组成部分。

在丛书整理出版时，除了将繁体变简体、竖排变横排外，我们尽可能保持书的原貌，以此为基础进行必要的校订，主要涉及专有名词、个别文字和标点符号的调整（详情请参见每本书的整理凡例）。另外，为方便读者更好地理解所选书目的学术贡献及其与同时代同主题著作的内在联系，整理者为每本著（译）作写出了导读，并对文中提及的部分史实与原理加以注释。

相对于这一时期数以千计的财政学出版物来说，本丛书所选择和能选择的书目是极为有限的，还有很多优秀的著（译）作未能被纳入进来。但我们并不将之视为遗憾，因为新编出版本丛书的主要目的就是要让大家关注并重视这一时期的财政学著（译）作，进而推动财政学的基础理论创新。如果能初步实现这一目的，我们也就心满意足了。

感谢上海远东出版社将本丛书列入出版社“十四五”期间重点出版计划，不惜成本支持学术事业。感谢上海财经大学公共经济与管理学院及弘信资本的高建明先生慷慨地为本丛书的出版提供资助。

感谢上海远东出版社曹建社长对本丛书的大力支持，他不仅亲自参与了丛书出版的策划，更是经常亲自过问并安排相关工作的进度与细节。感谢上海远东出版社诸位编辑悉心细致的工作，他们的精益求精为丛书增色不少。最后，我们要特别感谢丛书中各本书的整理者，他们在繁重的教学与科研之余，不计名利地加入到这一工作中来，用他们的辛勤付出共同支撑了本丛书的出版。

上海财经大学公共经济与管理学院 刘守刚
中共上海市委党校（上海行政学院）经济学教研部 刘志广

整理凡例

为读者阅读与使用的方便，本书在整理时除将字体从繁体改为简体、将排版从竖排改为横排外，尽量保持原貌。但在以下几个方面，整理者还是做了一些改变：

1. 将专有名词中人名、地名的译法，一律改为当前比较通用的译法（参见下面的对照表 1、对照表 2）。

2. 对今天在用法上跟过去不同的专有词汇，普遍加以调整（见对照表 3）。

3. 凡需更正原文中的显著错、别、衍字，以〔 〕标明。对于原文中时人特定行文不同于当今规范的字词，并不属于错别字，均不作改动。

表 1 专有名词人名调整对照表

原译人名	现译人名	原文人名
塞利格满	塞利格曼	Scligman
亚当士	亚当斯	Adams
鲁兹	芦茨	Lutz
萨缪尔	塞缪尔	A. M. Samuel
蒲来士	普莱斯	Richard Price
弼梯	皮特	W. Pitt
斯坦荷浦	斯坦诺普	Stanhope

(续表)

原译人名	现译人名	原文人名
洼浦尔	沃波尔	Walpole
格林惠尔	格林费尔	Grenfell
洛斯科特	诺斯科特	Stafford Northcote

表 2 专有名词地名调整对照表

原译名	现译名	改译说明
苏彝士	苏伊士	地名写法变化
和兰	荷兰	地名写法变化
斯沙	苏萨	地名写法变化
埃克巴他拉	埃克巴塔那	地名写法变化
格兰斯顿	格莱斯顿	地名写法变化
坎拿大	加拿大	地名写法变化
典瑞	瑞典	地名写法变化
暹罗	泰国	今天所用地名写法
萨尔伐杜	萨尔瓦多	地名写法变化
奥大利	澳大利	地名写法变化
南非洲	南非洲	地名写法变化
斯彭道	斯潘道	今天所用地名写法
毓理士塔	朱利叶大厦	今天所用地名写法

表 3 文字用法调整对照表

原用词	调整后用词	备注
踊跃	踊跃	
辨士	便士	
展转	辗转	
维何	为何	

(续表)

原用词	调整后用词	备注
日圆	日元	另原文凡表示货币单位的“圆”皆改为“元”。
径由	迳由	另原文中“径以”“径由”皆分别改为“迳以”“迳由”。
掉换	调换	
声请	申请	
唱导	倡导	
廉介	廉洁	
糜费	靡费	
活动份子	活动份子	另原文中“投机份子”皆改为“投机分子”。
代名辞	代名词	
虚辞	虚词	
纪载	记载	另原文中“纪录”皆改为“记录”。
利拉	里拉	
佛朗	法郎	
佛乐林	佛罗林	

导 读

刘 杰

—

胡善恒（1897—1964），字铁崖，出生于湖南省常德县（现常德市）大西门后街杨家牌坊。近代著名的财政学家、会计学家。早年曾就读于著名的南洋公学（上海交通大学前身）。毕业后先后留学日本庆应大学、英国伦敦大学研习财政学、金融学。因在日期间积极从事爱国学生运动被日本政府驱逐回国。1922年北京大学经济系毕业后先后被聘为湖南群治法政专门学校、上海自治学院讲师。1924年再度出洋赴英国伦敦大学政治经济学院专攻财政学。成为学界名师拉斯基和道尔顿博士的高足。学成归国后，先后担任北京大学、南京中央大学、中央政治大学教授十余年。

1937年抗日战争全面爆发后，胡善恒随学校西迁大后方的重庆。1939年他选择以大学财政学专业教授身份参政，出任湖南省财政厅厅长。从1939年10月至1941年5月共20个月的湖南省财政厅任上，“湖南省财政工作紊乱，赤字巨大，他着手整顿，推行会计独立制度，实施预算和核算，严格执行审批程序，在满足军需和民食前提下，终于使湖南财政达到收支平衡”。^①据胡善恒在

^① 常德市志编纂委员会编：《常德市志》，中国科学技术出版社1993年版，第786页。

1955年回忆：在我接任时，省库亏欠100余万元，在我卸任时，除开偿还前省政府遗留下来的省公债1000余万元，清偿各银行的短期债款数百万之外，省库还积存库款2000余万元，各县县库共积存1000余万元，两共4000余万元。1941时任湖南省政府主席薛岳拟发行地方金融公债3000万元，胡善恒认为湖南地处抗日前线，屡遭战祸下民不聊生，因此不应再发债增加百姓负担，因而强烈反对再行募集战时公债之举。迫于政治压力后出走重庆以示抗争。1942年被委任为国民政府行政院会计长。在担任会计长任上从财政预算上主张严格控制支出，剔除浮支甚巨，对支撑战时入不敷出的财政起了重要作用。抗战胜利后，1948年初他曾应宋子文之邀短暂出任广东省财政厅厅长。1949年2月携家眷返回湖南长沙定居。被时任湖南省政府主席程潜聘为顾问。此后他积极响应革命，随程潜通电起义。新中国建立后，胡善恒先后担任中南军政委员会财经委员会委员、中南财政管理局专员等职。1953年全国大学院系调整后离开政界调任中南财经学院（现中南财经政法大学）担任教授直至去世。

胡善恒是民国时期享有盛名的财政专业学者之一。早在北洋政府时期的1922年他就上大学开始从事专业的教学研究。先后在湖南群治法政专门学校、上海自治学院、国立中央大学法学院、上海光华大学、中央政治学校以及江苏省土地整理人员养成所和北京大学法学院担任教职，讲授经济学、劳动经济、财政学等众多课程，为财计与经济管理人才培养作出了重要的贡献。

在从事大学教育工作的同时，他潜心学术研究。主要理论成果有：在《东方杂志》上发表《英国议会之解散（伦敦通信）》《英国之预算案及其经济政策（伦敦通信）》《原富150岁寿言（伦敦通信）》《在华之外国经济势力问题》等文章。在《外交评论》上刊登《国际对华贷款问题之探讨》《中英经济关系前途之展望》《我国法币政策与外交贸易之展望》等政论文章。他在

《时事月报》上发表的文章最多，主要有《所得税之课税范围》《我国国债消化量之考察》《战时财政之调度》《如何提高公债价格并调剂金融》《五年来我国财政之考察》《平衡预算问题》《战时财政金融之准备》《论法币价值》等。先后刊印《赋税论》《财政行政论》《公债论》等财政学论著。以蔡元培为首的“大学丛书委员会”审定为“大学丛书”，成为享有盛誉的财政学界知名学者。

在国家财政管理上他始终主张“会计独立”，曾与南京政府行政院会计陈其采展开长期理论争辩。经过学术争辩，他所主张的“会计独立”成为国家财政运行制度准则之一。为国家财政支出实施预算管理创造了学理上的依据。新中国成立后，胡善恒积极参加国家经济恢复建设，先后出任中南军政委员会财经委员会委员和中南财政部专员。陈元芳研究总结胡善恒的一生，并在文章结尾作诗赞美：“胡善恒，东京伦敦从西学，拉斯基氏之高足；京宁沪汉育人才，财税公债立新著；超然主计联综制，独树一帜众议除；当家为民财政官，湘鄂渝汉兴实务。”（《中国会计名家传略》）胡善恒之子胡庆超教授（华中科技大学退休教授）在其为父亲所作的回忆录中亦引用陈元芳此诗，并评价说“我想这也就是对他一生最好的勾画了”。胡善恒一生专攻财政会计学，以学术研究学问为乐，并经过实践不断学习保持创新的学术观点。其一生为国家培养了一批财政学科的人才，同时他关心时政，在从政期间对国家的财经制度和政策献计献策，可谓学有所用，施展所长。

二

公债，即公共债务。政府向国内的个人和单位举借的债，称为国内公债（内债）；政府向国外举借的债为国外公债（外债）。按发

行债券的政府级别和主体不同，又可分为中央公债和地方公债。^①对于现代“公债”起源，马克思曾有过论断：“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经产生，到工场手工业时期流行于整个欧洲，殖民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。”^②从近世东西方财政金融大分流来看，现代意义上的公债制度产生在欧洲封建财政向近代国家财政转型的历史时期。^③结合欧洲近代财政演化轨迹看，公债以及公债制度在17世纪英国、荷兰等国逐渐发展成熟。鸦片战争后，清廷财政被动转型过程中长期面临着巨大的赤字危机，被迫通过外商银行承借政治外债，公债这一新的财政收入形式渐被使用。

① 对于公债的定义和范围目前国内外学界仍存在一定分歧。西方学者大多认为公债是指政府或者公共机构举借的债务。陈共认为：“政府举借的债务称为国债或者公债，通常中央债称为国债，地方债称为公债。”陈共：《财政学》，中国人民大学出版社2003年版，第308页；蒋红认为：“公债即公共债务，是政府向团体、公司、个人或别的政府所借的债务，它反映着以国家为主体的的一种分配关系。”蒋红主编：《财政学》，高等教育出版社2001年版，第217页；李士梅认为：“公债有广义狭义之分。广义的公债是指以公与私为分界线，把公共部门作为一个整体与私人部门发生债务和债权关系，着重于社会产品在国有与非国有之间的借贷。而狭义的公债是以政府与非政府为分界线，把政府部门作为一个整体与其他经济部门发生债务和债权关系，即把政府等同于公共部门，政府包括中央政府和地方政府。”李士梅：《公债经济学》，经济科学出版社2006年版，第1页。著名财政学家邓子基认为合理的定义公债概念，必须要区别公债与公债收入、公债与筹资手段、公债与公债发行、公债与公债券以及内外债区别等。邓子基等编：《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1990年版，第261—267页。最新出版的《大辞海·经济卷》将国债定义为一国中央政府举借的债务。包括中央政府的各种债务，通常仅指中央政府发行的债券。将公债定义为：公共部门举借的债务。广义的公债包括公共部门的所有债务，狭义的公债专指公共部门以发行债券形式存在的债务。由于政府是公共部门的代表，所以通常将政府举借的债务称为公债。夏征农、陈至立主编：《大辞海·经济卷》，上海辞书出版社2015年版，第507页。

② 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1965年版，第822页。

③ 近年来欧洲所兴起的新财政史学者将中世纪以来欧洲财政转型概括为贡赋国家、领地国家、税收国家、财政国家等几个转型阶段。公债属于税收国家时代孕育的新的财政收入形式，在财政国家阶段被广泛作为财政收入手段运用。

清末民国时人多认为公债产生于清末，传统中国尚未产生现代财政意义上的公债。梁启超在《外债平议》开篇写道：“国家曷为而有公债乎？无论东西，其在古代，皆无公债也，有之自三数百年以来耳。古之有国者，以负债为病，周赧之台，良史垂戒。”^①及至民国时期，留美归来的经济学家马寅初亦曾指出：“吾国人民，向不知公债为何物……吾国公债，始自前清之昭信股票。当光绪二十四年（1898），按照《马关条约》，应付日本第四期赔款，廷议发行公债，募得巨款，以交付之，故定额为一亿两。尔时人民对于政府募债，多所怀疑，即豪富之家，购买若干，亦视同捐输性质，故发行不旺。”^②“公债”概念与西方现代财政新概念和观念的直接传播或经由明治维新后由日本传入中国密切相关，同时也与晚清财政内外困局之下的剧烈转型直接相连。“公债”概念在晚清洋务运动时期经在华传教士引介进入中国。甲午战争前后随着中外经济文化交流的加速，西方公债理论与制度相继为国人所知晓。及至甲午战后，清廷因解决财政危机之需，在学习西方财政制度基础上进行了中央与地方公债的实践，“公债”作为外来的财政新事物逐渐成为晚清民国时期国家财政运行中的重要形式。

对“公债”理论体系学习和传播则集中在甲午战争前后。晚清民国时期不断有欧美各国公债的知识介绍与财政作用评价的论著。如贾士毅《民国财政史》（上海商务印书馆1917年版）、胡文柄《内国公债》（上海土山湾工艺局1920年版）、晏才杰《公债论：中国的财政问题》（新华学社1922年版）、徐沧水《国内公债史》（商务印书馆1926年版）、千家驹《中国的内债》（北平社会调查所1933年版）。

胡善恒的《公债论》一书出版于1936年，是民国时期系统论述

^① 梁启超：《外债平议》，《饮冰室合集》（第三册）文集之二十二，中华书局1989年影印本，第41页。

^② 马寅初：《马寅初全集》第3卷，浙江人民出版社1999年版，第414—415页。