

第一章 公债理论的跨时空考察

公债 (public debt) 乃“公共债务”之简称,意指政府债务 (government debt) 是政府对团体、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一种分配关系。在西方国家中,有的将公债与国债 (national debt) 等同起来,即公债与国债都是指中央政府的债务而地方政府的债务则称为“地方债”不列在公债范围之内;也有的国家将公债分为中央公债和地方公债,中央公债则称为国债,国债是公债的一个部分。

在我国,由于长期实行高度集中统一的预算管理体制,中央预算和地方预算统括于国家预算之中,公债收支全部纳入国家预算。而且建国以来,只有在 50 年代末和 60 年代初发行过地方公债,80 年代初开始发行的公债又仅限于中央政府的债务。因此,人们很容易将公债与国债等同起来。但是,从严格意义上分析,公债与国债是既相互联系又相互区别的两个概念。其联系表现在两者都是政府的债务;其区别表现在两者范围不同,公债包括中央政府的债务和地方政府的债务,而国债专指中央政府的债务。

应该承认最初发行的公债就是国债而且国债在公债中一直是扮演主要角色。所以,无论是从传统上还是从习惯上看,经济学家往往大多使用公债一词。基于这一考虑,本章研讨的也是中西方公债理论。当然,公债理论完全包含和适用于国债。

一、西方公债学说概览

尽管早在公元前 4 世纪的古希腊和古罗马就出现了国家向商人、高利贷者和寺院僧侣举债之事，不过在那时，公债在社会经济生活中只是极少量、很偶然的现象，因而也不可能产生系统的公债理论。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建立起来的，这时的公债已逐渐成为政府经常使用的财政工具，也是经济学家关注和讨论的焦点，公债理论也就在这个时期开始形成。欧洲是资本主义制度的摇篮，自然也是公债理论的发祥地。

政府发行公债的动因很多，而且在不同年代发行公债的动因亦各不相同。在战争时期，政府发行巨额公债的最普遍、最直接动因，乃是频繁的战事迫使政府追加大量的财政支出而出现的财政赤字；在和平年代，既有政府因举办耗资巨大、税负难以支撑但又惠及子孙后代的重大工程而发行过公债，也有政府因购买领土实现以和平方式扩张领土而发行公债，现已列入美国版图的路易斯安那州就是通过发行公债筹资后买来的。

由此可见 政府发行公债的动因是极为复杂的。不仅如此 公债发行的过程牵涉到政府与团体、公司、个人以及政府间的利益分配关系，公债发行的结果不仅会产生经济上的和政治上的影响，而且甚至会涉及子孙后代而产生伦理道德上的影响。所以，无论是从发行的动因还是从发行的过程以及发行的后果来看，公债这一实践活动是千头万绪的，这无疑给经济学家研讨这一问题增加了难度。

自公债理论形成以来，人们对是否应举公债、公债是有益还是有害以及公债负担等基本理论一直存在着持续的争论，远未形成定论，并且始终有含糊不清或模棱两可之处，因而在各国的政策实践上也不时出现混乱。但是，正是这种争论本身，促进人们对公债问题认识的深化，推动了公债理论的发展。

1. 早期的公债说

这一时期以重商主义和重农学派的公债学说为代表。对公债问题展开首次大讨论的是后半期的重商主义，这一时期重商主义学者对公债进行专门研究的代表人物有威廉·配第、查尔斯·达芬南以及詹姆士·斯图亚特等，也就是在这一时期在公债问题上形成了两种完全对立的观点。

对公债进行大胆肯定的应当首推被马克思称之为政治经济学之父的威廉·配第。这位曾提出过“劳动是财富之父，土地是财富之母”这句名言的学者，把力求透过现象研究经济活动内在本质的独特研究方法带进了公债研究领域，对公债进行了积极的肯定。他认为公债是可以增补国内现有资本和促进工业、商业和农业增长的巨额资本，而不是洪水猛兽。威廉·配第的这一观点不仅对后期的重商主义乃至现代的经济学家都产生了重大的影响。

深受威廉·配第经济思想强烈影响的查尔斯·达芬南并没有全盘接受威廉·配第的公债观，而是对威廉·配第的公债观提出挑战并责难公债。查尔斯·达芬南在其代表作《英国公共收入和贸易论》中认为国家在战时无限制发行公债是错误的，“在国家负担公债时每年所得产生的大部分公共收入，不得不抵充公债费用。从这一事实来看，人民的土地与劳动养肥了金融界与高利贷者，并没有用于维持政府。因此，最高明的办法是想尽一切办法，尽可能迅速摆脱那些食利者。根据向国家缴纳赋税的多寡以及支出的情况，全民同甘共苦。即使按这条理由来衡量，迅速偿还公债对一个

国家来说无疑是上策。公债一般利率很高，如不迅速偿还，就要加重下一代人的负担”^①。

曾提出过“国家如果不能消灭公债，公债必然消灭国家”名言的英国经济学家大卫·休谟也反对公债。他认为公债作为有价证券具有纸币流通的某些弊病，其发行的结果会导致劳动价格及粮价的上涨；公债券的持有者主要是食利阶层，鼓励了无所作为的寄生生活；支付公债利息的来源要靠征税，这会增加劳动者的负担；若公债券为外国所持有，会使国家变成别国的附庸。即所谓的“公债亡国论”。因此，他主张对于已发行的公债，国家应尽早全部予以偿还，否则会财尽民穷，国家破产。大卫·休谟的公债观一直笼罩着整个正统学派的公债理论。

但是查尔斯·达芬南和大卫·休谟的公债观并没有得到其后的重商主义代表人物的赞同，梅隆在 1736 年发表的一篇文章中声称：“一个国家的债务是从右手到左手的债务”至今仍令人难以忘怀。詹姆士·斯图亚特在 1767 年出版了其杰作《政治经济学原理研究》，日本小林升教授评价该书是“重商主义退出战场时期担负断后部队的任务”^②。该书在第四篇《信用与公债》中专门讨论了公债，并提出了独特且系统的观点。

斯图亚特将公债发展史分为三个阶段：第一阶段，从罗马帝国诞生到 15 世纪，是国库金时代，这一时代国家以丰富的贮藏物资为后盾，没有发行公债的必要。只是在中世纪封建社会向近代社会的转移中才产生近代的公债。第二阶段，从 15 世纪到 17 世纪末，这一时期国家以现金征收赋税用于偿还公债，公债成为赋税制度的杠杆，具有类似特种赋税预收款的意义。第三阶段，1694 年英格兰银行的创办和信用货币流通所迎来的阶段，这时公债已逐

达芬南：《英国公共收入和贸易论》英文版第 254—255 页。

② 小林升：《斯图亚特研究》载《经济讲座》1960 年 7 月号，日文版，第 6 页。

渐演变成具有永久性的收入。

斯图亚特以公债史的发展为其理论的基础，认为把公债作为一种财政制度肯定下来是可取的，理由是发行公债不是危险的事情，公债在动员闲散货币创造商品方面具有生产的作用，公债只限于人民持有，不成为一般人民的负担，即著名的“公债生产说”^①。对公债发行的限度问题，他提出支付公债利息的金额可以保持与赋税总额大致相同的论点，认为这不至于由于公债的累积而导致国家破产的后果。但当公债事关国与国之间的关系时，必须注意国际收支的情况。

而重农学派的领袖法朗斯·魁奈却高举反对公债的大旗。这位崇尚“农民贫穷则国家也贫穷，国贫则王贫”的学者，主张土地是财富的唯一源泉，因此对公债的否定也在情理之中。他认为：“国家非常必要的财源，只能从国民的繁荣中取得，绝不应该求之于金融业者的信贷。因为货币财产是一种不知道什么叫君主或祖国的隐秘财富。”^② 魁奈的这种思想是出于当时法国专制王朝财政贫困主要原因乃是金融资本的暴利，魁奈从抨击金融资本牟取暴利的立场出发，主张国家财源不应取之于公债。他认为公债是“把财政从农业中抽出来，而且使农村丧失为改善土地以及为利用或耕耘土地所必要的财富”^③。因此，公债是使国家负担加重并足以使国家破产的债务，而且由于这种票据的中介，引起金融交易或票据买卖，而票据的贴现使不生产的货币财产日益增多。

2. “正统学派”的公债说

这一时期的经济学家对公债问题展开了第二轮大讨论。这一

① 参见斯图亚特：《政治经济学原理研究》第 1 卷 英文版 第 635 页。

② 魁奈：《魁奈经济著作选集》商务印书馆 1979 年版 第 339 页。

③ 魁奈：《经济工作与哲学》巴黎 1888 年法文版，第 337 页。

时期可分为三个阶段：第一阶段，古典学派的公债说，杰出的代表人物有英国的亚当·斯密、大卫·李嘉图 第二阶段——庸俗学派的公债说，著名的代表人物有英国的托马斯·罗伯特·马尔萨斯、约翰·雷姆赛·麦卡库洛赫和约翰·斯图亚特·穆勒 法国的让·巴·萨伊以及德国的卡尔·迪策耳和阿道夫·瓦格纳；第三阶段——新古典学派的公债说，杰出的代表人物有巴斯泰布尔、道尔顿和庇古。

第一阶段，古典学派的公债说。

可以说重商主义是为公债理论的建立与发展拉开了序幕，以配第、斯图亚特扮演主角的赞成派和以达芬南、休谟扮演主角的反对派展开了第一轮激烈的争论 提出了“公债生产说”和“公债亡国论”两种截然不同的观点，为以后的公债大研讨奠定了基石。而重农学派魁奈对公债的否定无疑加重了反对派（公债亡国论）的筹码，这使古典学派的主要代表人物亚当·斯密和大卫·李嘉图也对公债持非难态度，并一度成为主流派，出尽了风头。

曾经首次提出“看不见的手”并为后人引用至今的英国古典经济学体系的建立者——亚当·斯密，在其名著《国民财富的性质和原因的研究》的最后一章中，对公债作了较为全面、系统的研讨。他从政府的支出属非生产性、政府应尽可能少地使用“看得见的手”这一基本思想出发，对公债持反对态度。他认为当权者的奢侈和战争导致公债的大量发行，举债是政府战时获得充裕战费和扩大支出的有效方法，因此，公债既助长了战争，也助长了奢侈。更为严重的是公债的非生产属性，决定了发行巨额公债会妨碍资本的积累，最终导致国家的衰弱。他指出：“最初债权人贷与政府的资本，在贷与的那一瞬间，已经由资本的机能，转化为收入的机能了，换言之，已经不是用以维持生产性劳动者，而是用以维持非生产性劳动者了。就一般而论，政府在借入资本的当年，就把它消耗了、浪费了。无望其将来能再生产什

么。”^①而且斯密还认为，当公债累积到一定程度，国家就不可能公道地完全偿还公债，“提高货币名义价值，那是公债假偿还之名行倒帐之实的惯技”^②。因此斯密举例说，意大利、西班牙、荷兰等强国都因举债而走向没落。斯密还将税收与公债这两种主要的财政收入进行了比较，认为税收是将人民收入的一部分转为政府开支，这只是非生产性项目之间的转移，它可能会阻碍新资本的形成，但却不一定破坏现存资本。而公债则是将产业资本转用于非生产项目，它不仅可能会妨碍新资本的形成，而且会减少现存资本，只不过举债对新资本积累的损害比税收小，因为举债会减轻税收。在把税收与公债对经济的影响进行比较后，他认为：“只有在战争持续的期间内，举债制度才优于其他制度。”

早在 14 岁时就跟其父从事证券交易活动且于 25 岁就成为拥有 200 万英镑富翁的英国古典经济学的完成者——大卫·李嘉图，最终并没有钟情于作为证券之一的公债，而是继承了斯密的基本观点，并将英国的公债看作是“空前无匹的灾祸”。他认为公债的真正负担在于原有资本被公债本金抽走所造成的损失，而不在于利息的支付。“如果为了一年的战费支出而以发行公债的办法征集二千万镑，这就是从国家的生产资本中取走了二千万镑。每年为偿付这种公债利息而征课的一百万镑，只不过是付这一百万镑的人手中转移到收这一百万镑的人手中，也就是由纳税人手中转移到公债债权人手中。实际的开支是那二千万镑，而不是为那二千万镑必须支付的利息。”^④英国政府在 19 世纪初由于经历了 10 多年的拿破仑战争而发行了巨额公债，战后在如何对待、处理

① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》下卷，商务印书馆 1979 年版，第 488 页。

② 同上书 第 493 页。

③ 同上书 第 489 页。

④ 大卫·李嘉图：《政治经济学及赋税原理》商务印书馆 1962 年版，第 208 页。

巨额公债的问题上，产生了严重的分歧，李嘉图则坚决主张迅速偿还一切公债。他认为“经过‘一次断然的努力’采取一劳永逸的办法，征收两至三年的财产税来偿还全部债务。这种偏激的主张曾严重地影响了他本来在议院中很有前途的事业。

李嘉图还首次提出设立偿债基金。他主张，偿还公债的财源应出自收入结余即赋税收入超过经费支出部分，用于筹措偿债基金的赋税，如果不是从资本中而是从收入中提取的，那么这部分赋税将转化为借贷资本。（因为公债持有人如果不用其债券换得的资金作为资本，那么他们就会失去所惯于依靠的收入。）基于这一考虑，设置偿债基金是可取的。他说：“如果赋税的任何部分显然是为了偿债基金而从收益中拨付的，这部分资金如果不用以纳税，就会作为收益而把它花费掉，这时偿债基金就有了无可否认的好处，因为它促进了我们土地和劳动年产量的增加。由于我们不得不认为这就是偿债基金的作用，因此敢断言，偿债基金在公正、恰当的运用下是有利于财富的累积的。”^①但是，“如果偿债基金不是从公共收入超过公共支出的部分中取得的，就不可能有效地达到减轻债务的目的。遗憾的是，我国的偿债基金只是徒有其名，因为我国收入并不超过支出。我们应该通过节约，使之名副其实地变为实际有效的偿付债款的基金”^②。

第二阶段，庸俗学派的公债说。

如果说在 19 世纪初资本主义自由发展时期，亚当·斯密和大卫·李嘉图的公债理论具有很大的代表性，但是紧随其后的庸俗学派一些代表人物如英国的马尔萨斯、麦卡洛克和德国的迪策耳、瓦格纳等对古典学派的公债理论持相反的观点，即使继承了斯密和李嘉图基本公债观的英国的穆勒和德国的萨伊，也对他们的观点

《李嘉图著作和通信集》第 4 卷，商务印书馆 1980 年版 第 169 页。

大卫·李嘉图：《政治经济学及赋税原理》，商务印书馆 1962 年版 第 211 页。

进行了补充和修正，丰富和发展了古典学派的公债理论。

庸俗学派的开山鼻祖——马尔萨斯则极力为政府大量举债鸣锣开道。他认为亚当·斯密关于公债发行量超过一定数额就会导致国家破产的论调是荒谬的，他批评斯密没有看到公债增长同生产力发展的关系。他不同意李嘉图关于战后立即偿还全部公债的主张，指出李嘉图的错误在于没有看到战后国家的生产力会得到巨大的发展，并指出一种在 18 世纪中后期会绝对使国家垮台的支出，在 19 世纪可能正是激发它的巨大生产力所需要的支出。马尔萨斯所关心的是在战后维持适当的需求水平，并警告说，如果迅速地偿还公债就不可避免地造成危险。显然，马尔萨斯是从维持经济有效需求这一角度来论证财政性公债对于增加政府公共支出的必要性的，如果迅速地偿还公债，势必增加税收，最终导致经济紧缩。

由于卡尔·迪策耳反对古典学派的自由放任的经济思想，主张国家干预经济，这就使他与古典学派的观点相对立。迪策耳在其 1855 年出版的《从人民经济关系观察国家公债论》一书中，以国家经费具有生产性为公债论的基础，对古典学派的公债是非生产的、有害论加以批判，第一个从国民经济总体的立场出发，从宏观的角度来研究公债，主张公债具有生产性，能起到推动国民经济发展的作用。他说：“即使只限于国民经济领域物质的、具体的物质资料的生产及消费，而把人们的劳务与非物质的资料全部排除在外，也仍然易于证明政府的经济消费是彻头彻尾生产性的。”^① 迪策耳认为，将公债作为投资支出时，就不应视为非生产性的消费行为，因为公共交通设施、公路、运河、铁路等的建设都是生产性的，发展教育是为了提高工人的劳动能力，而发展教育事业可以提高国民道德修养，由此可以提高生产的稳定状态。他还认为：“发行公债

① 迪策耳：《公债的经济理论》，日文版，第 12—13 页。

等同于发展信用经济——货币信用经济与商业，即使处于文化阶段上的某些国家得以进一步加速发展。公债形成的储蓄可以成为国民经济的杠杆，将现在增加国家财富的财政负担转移到将来。因此，举债为国民经济的正常步骤。还应该把这种国家行为理解为生产性的，国家为完成其职能如需要建筑官厅、舰船、营房属于固定资本；而一般的事务性费用则属于流动资本。公债经常被用于抵充固定资本，赋税则充作流动资本。在公共经济中这两种资本观念之间应像在私人经济中那样保持均衡。公债在资本形成的增进上恰如蜜蜂一样，不断地取得蜂蜜以进行再生产。这等于国家举债也有利于将来一样。^① 迪策耳认为，公债将游资转移到公共经济，通过提供公共物质资料，满足共同欲望形成固定资本，所以不是消灭资本而是再生产，主张以公债促进积累资本扩大生产的所谓再生产说。他还认为公共信用是所有信用结构中最高的，国家信用制度的适当运用，是国家经济高度发展的必然现象，国家债务是表现国家财富的标志。

深受迪策耳思想影响的瓦格纳也反对斯密和李嘉图的公债理论。瓦格纳认为政府对经济活动具有积极的干预作用。从这一基本思想出发，瓦格纳认为政府的活动无论从外延还是从内涵上看都呈现“有规律扩大的趋势”从而造成政府经费的膨胀使财政收支失去平衡。在这种情况下，用公债举办公事业是可行的。他按构成公债源泉的资本种类，把公债划分为三类：（1）来自国民经济中现实处于游离状态的资本的公债；（2）来自国外国民经济资本的公债；（3）来自国内资本，即来自国内其他生产部门资本的公债。一般说来，以这三种资本为源泉的公债，都可以用来满足国家临时的财政需要。但从有利于国民经济发展的角度看，满足一般的临时财政需要采取（1）及（2）的公债方法比采用赋税方法要好，而应

避免(3)的方法，此时应以课税方法取代举债方式。因为瓦格纳认为，在繁荣之后的停滞时期以公债来吸收闲置货币资本可以避免资本浪费在投机事业上而导致的危机，因而公债是胜过课税的手段。而来自国外资本的公债，仅从它有使国内资本增加的作用，就可以断定它从总的来看是有利的。因为利用外资发展整个国民经济，可以使国民财产和国民所得增加，即使在扣除外债利息及其以后年度还本的对外支付之外还会有余。但是，至于靠发行公债吸取其他部门的生产投资这种吸收国内资本的做法，瓦格纳认为这种公债的作用是利少弊多。与课税相比，公债有助于维护有产者即向公债提供资本的人的利益，却加重了底层工人阶级的负担。

在庸俗学派中也不是所有的学者都反对斯密和李嘉图的公债理论的。以斯密理论的解释者和通俗化作家自居的法国经济学家萨伊就是其中之一，但他在继承的同时，又修正和发展了古典学派的公债理论。萨伊认为，公债的发行使一部分民间资本从生产性投资领域转向非生产性消费方面，引发通货膨胀。公债是后代的赋税负担，在课税上优待公债持有者等等都是公债的弊端。可见他与斯密的公债论述如出一辙。但在另一方面，萨伊又认为公债的优点是能够把意外紧急事变所需的费用在若干年内分摊，而且如果公债数额不大，所收到的债款很好地或适当地花费在有益事业上，就是给那些懂得好好利用资本的少数人提供投资机会。值得一提的是萨伊认为公债券及其他有价证券都不是社会现有的实际价值和真实财富，书面契约或书面保证只是证明这个东西或这个财产所有权的文件。因此，当书面保证不代表有实际价值，而只作为政府给予它的债权人的一种委任状，使他每年能够收取政府将要向一般纳税人课征的税收的一部分时，书面保证甚至不是财富的证明，更不必说实际价值了。假定保证被撤销，社会的财富有无减少？绝对没有。唯一不同之处是，原来归国家债权人所有的收入，现在可由纳税人支配。因为这个收入本来是向纳税人征

取的。所以，一切有价证券包括国家公债都不是真正的资本，而是虚假的资本，这一科学的分析后来为马克思所接受。

庸俗学派最杰出的代表人物——穆勒在研究公债问题上与萨伊的状况相类似。一方面，穆勒同意斯密和李嘉图的观点，认为公债是筹集财源以供给战费或其他非生产性支出的手段，这使资本从私人企业转移于政府消费，这总是一种损失，对国民经济发展总是不利的。但他同时也对斯密等人的公债理论作了某些修正和发展。他认为如果政府举债的财源来自国外资本或国内闲置资本，在这种情况下，公债对本国资本和生产是绝对无害的。而且以公债为财源来实施大型财政支出计划时，尽管是非生产性支出，但也谈不上国家财富和资源的减少，相反则是迅速扩大了财源和财富，对国家的繁荣起了积极的作用。他提议以市场利率的升降与否作为衡量公债危害程度的指标，如果公债的发行刺激了市场利率上涨，则说明民间的生产资本被政府所吸收，则该公债有害；反之，若市场利率未上涨，则该公债危害甚微。

穆勒还对公债的偿还方法进行了探讨，认为不应以财产税来立即偿还公债，而主张以继承财产税作为支付公债利息的财源；他不主张只由遗产税来充当偿还公债的财源，主张应由一般赋税来供给。他还认为保值公债以课税支付利息的方法比一次偿还公债的方法更佳，更符合均等牺牲的原则，反对通过增加课税以偿还公债的办法。偿还公债的财源中应包括国有土地在内的国有财产，用财政岁入的结余偿债，是公平而可行的。^①由此可见，尽管穆勒还保留了一定的公债有害的看法，但已与古典学派的公债有害的立场产生了很大的距离，开始赞同在有闲置资本和外国资本的前提下发行公债的主张。他既沿袭了古典学派的公债思想，也吸收

参见邓子基、张馨、王开国：《公债经济学》，中国财政经济出版社 1990 年版，第 244 页。

了时代的要求，即自由资本主义已进入成熟阶段，通过修正古典学派的公债论，以企图使自己的理论跟上时代的脉搏。

第三阶段，新古典学派的公债说。

在整个“新古典”(newclassical)时期，经济学家对公债虽仍持传统看法，但在穆勒的基础上对公债理论进行了更带有进步性的若干修正。最令人注目的是，新古典学派的主要代表人物在这时期对公债的研究都偏重于公债管理的技术分析方面。如巴斯泰布尔的《财政学》、道尔顿的《财政学原理》以及庇古的《财政学研究》都擅长于公债的操作技能的分析。

1892年巴斯泰布尔的《财政学》一书填补了继穆勒之后30年之久英国一度出现的财政学著作空白。他既继承了古典派的理论体系，又借鉴了当时德国的公债思想。他认为，作为政府临时支出的财源措施有两个：一是由发行公债供给；二是由为紧急事态而储备的非常准备金提供。但是随着资本主义经济的发展，国家公共信用的提高，非常准备金的比重则有所下降，公债则成为筹措资金的主要手段。引人注目的是巴斯泰布尔分析了国家信用与一般信用的区别与联系。他认为国家与个人或团体不同，其债务偿还与否在于国家的意愿，即使债权人对国家强调其权利，也没有强调它的法律机关，国家破产是一种严正的合法行为，否认公债的法律与其他法律一样都是完全有效的。由于国家经济的特殊性与公债的重要性，因此尽管公共信用为一般信用的一种形态，但在公共信用中并不明确地使用由私人信用规定的指导原则。私人及公共负担能力的界限由同一原则决定，各人只能依据自己所能支配的所得认购。国家或下属公共团体，则必须依赖私人的收入及赋税收入为基准，削减其所必要的支出，公共团体能够要求的金额只是纳税者从个人所得中可能提供用于公共的那一部分，负担能力最终由该金额所左右。国家在金融市场筹措资金时，与事业公司全然处于同样的立场，按照通常的业务过程，国家必须用完全相同的方

法，按照获得信贷所必要的价格，衡量国家支配能力的大小。因此，国家信用为近代信用制度的一部分这个结论是正确的。其一般形态也和私人经济中产生的信用或非生产的信用一样。他还指出，在财政支出被称作经济经费的部分，在性质上当然可以由公债支付，而以增加国有企业为目的而课征的赋税难免被指责为征收了国家财富。因此，经济经费特别是国有企业和公共事业的财源，应允许由发行公债来承担。

道尔顿对公债理论的贡献在于他对公债的分类、公债的负担以及公债的偿还的研究颇具独到之处。他首先将公债划分为国内公债和国外公债，并将公债负担区分为直接的货币负担和直接的真实负担，直接的真实负担又根据债务国支付债务所受经济福利损失的程度来确定。内债只不过是财富在同一国内的转移，和外债不同，既无直接的货币负担，也无直接的货币利益。而直接的真实负担和直接的实际利益，则应根据对所得分配的影响如何来确定，也就是要由公债的还本付息与赋税负担的关系来决定。外债的间接负担要依据其对社会生产力发展的阻碍程度来确定，它是由于向外国支付而导致国内的劳动力与储蓄力削弱而产生的。至于内债的间接负担，由于只是国内货币的转移，对整个生产不会形成阻碍效应，但公债负担常使劳动能力削减，故对整个社会来说势必导致加大真实负担。道尔顿还根据公债与国有财产的关系将公债划分为再生产公债 (reproductive debt) 与重负公债 (deadweight debt)，前者指其背后持有等值的资产的公债，而后者指没有相对资产存在的公债。背后有充分的国有资产的公债，恰似公司的资本，对债权人所支付的利息来自于由这种资产所获得的收益。反之，重负公债支付利息的来源则必须由一般赋税中获得。

道尔顿认为，公债的偿还有三种方式，即现金偿还、调换偿还和取消公债。相比较而言，现金偿还为最佳；调换偿还是以新债券调换旧债券，为了使调换成功，政府往往确定新公债比旧公债更为

有利的举债条件。从国家财政的角度看，这势必增加国库负担；而从国民经济的观点看，则相应地会诱发信用膨胀。如果政府取消公债即拒绝偿还，无论是导因于社会革命的偶然事件抑或基于政策手段，都将发现以后任何时期再也难于举债。特别是若政府取消外债，势必惹起与债权国之间的纠纷，不仅会给贸易带来巨大损害，而且会与债权国造成敌对行动乃至战争。外债的偿还速度完全取决于债务国的财富与其负债额之间的比例关系，即债务国财富愈大而债务愈小，则公债偿还愈快，反之则愈慢。而内债偿还速度则由完全不同的原因所决定，因为内债的偿还不会引起国家财富总额的变化。但无论如何，都以尽快偿还为宜。^①

3. “新兴学派”的公债说

如果说在以往的论战中，绝大多数经济学家对公债都持否定或保守态度的话，那么 20 世纪 30 年代出现的“凯恩斯革命”却是公债观的重大转变。全球性的大危机标志着内在稳定器（built-in-stabilizer）的调节的失灵，凯恩斯主义应运而生，为垄断阶段的资本主义国家全面干预社会经济生活提出了一系列理论观点和政策主张。在公债理论上，以凯恩斯为首的大多数经济学家对公债的态度，开始由否定转向肯定、从认为有害于经济转向有益于经济，即被后人称之为“公债新理论”或“公债新哲学论”。

“公债新理论”的奠基人首推英国的经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯。他认为由于人们心理的消费倾向和对货币的灵活偏好等因素影响的结果，必然是消费需求和投资需求不足，这就无法实现充分就业，经济衰退甚至经济危机也就在所难免。为了提高有效需求，实现充分就业，防止经济危机，就必须借助于政府的力量。政

参见邓子基、张馨、王开国：《公债经济学》中国财政经济出版社 1990 年版，第 250 页。

府可通过扩大公共支出、减少税收、实行赤字预算来实现这一目的。而政府弥补财政赤字可以采用增税、增发通货和举债三种办法，但多征税会遭到社会各阶层的反对，通货膨胀会引起社会矛盾的激化，只有举债对当前社会和经济的震动最小，因而是弥补赤字的最佳方法。从宏观经济的角度来研究公债，将公债视为国家干预经济的一个重要杠杆乃是凯恩斯公债理论的一大特色。他认为，当国家一般经费开支增加而出现赤字时，可以通过举债来弥补。其目的在于以此来扩大政府购买，弥补私人消费之不足，提高消费倾向；而在未实现充分就业之前，即使预算收支平衡，仍可以举债来扩大公共工程的投资，这不仅可直接地增加就业，而且可以间接地带动私人投资。从这一点讲“举债支出虽然‘浪费’但结果倒可以使社会致富”^①。总之，公债是制止任何经济衰退的强大防线和稳定经济制度的工具。

被誉为“美国的凯恩斯”的经济学家阿尔文·汉森既发展了凯恩斯的国家干预经济的理论，也发展了凯恩斯的公债理论。他认为政府的公共活动不仅可以弥补私人经济的不足，而且还可以对私人经济活动进行干预和控制；扩大公共工程不仅会促进国民收入和就业总量的成倍增长，而且会刺激投资规模的进一步扩大。而公债则是扩大公共活动和公共工程的有效手段，特别是在经济衰退时期，人们对经济预期缺乏信心，很难指望私人投资和私人消费会增加，唯有由政府出面，以举债方式支撑的政府公共支出来消除生产过剩的现象。因此，公债是防止严重的经济萧条、实现充分就业、促进经济繁荣、增加国民收入的必要条件。“如果我们的收入不能随着生产力的增长而按比例地增加，我们就将遭到经常增加的失业。我们不能在这种经常增加的失业的条件下生存，因此，我们应当使我们的事业去促成国民收入的经济增长，并且任何时

^① 凯恩斯：《就业、利息和货币通论》商务印书馆 1981 年版 第 109 页。

候，我们都应当从增加国民收入的这个观点来考察我们的债务问题。^① 汉森对公债理论的最大贡献在于提出了公债规模的变化应与经济波动相一致。在经济衰退时期，政府可推行赤字预算，增加公债发行以扩大公共工程支出，刺激整个经济回升；而在经济繁荣时期，则应当削减部分公债，缩小公共工程支出，实现财政平衡并有结余，以此结余来补偿经济衰退时期的赤字，以抑制通货膨胀。即著名的“补偿性政策”。

后凯恩斯主流学派最主要的代表人物——萨缪尔森不仅继承了凯恩斯的理论，主张在经济衰退时要扩大政府支出，实行赤字预算，而且更进一步提出在经济上升时期也应当推行赤字预算。要实行赤字预算，公债就成为不可缺少的补充，而且公债可以随着经济的发展而不断增长。“在 1970 年看来是一笔庞大的债务，在今天看来是微不足道的。我们的儿子认为是巨大的债务将被我们的孙子看做是不重要的东西。”^② 他还举例说：“在 1945 年和 1946 年，美国和英国的国债占本国当年国民生产总值的比重分别达到了 130% 和 270% 国家尚未破产，今天国债绝对额虽有增长，但是它在国民生产总值中的相对数已大大下降，因此也就不足为虑了。”^③ 萨缪尔森认为，公债除了弥补财政赤字这个最一般的作用外，还有两个作用：一是可以直接影响人们的消费与投资。“持有公债使得一般人感到较为富有。不论其后果是好是坏，它会提高人们的消费倾向曲线。对于一个运转失常的经济制度，这会增加消费和投资，从而有助于减少失业。”^④ 二是为中央银行的公开市场业务提供了更为广阔的回旋余地，通过公债数量的增减，影响利息的升降，调节货币流通量，具有增加货币政策效果的作用。至于

① 汉森：《我们如何对待公债》，载《战后的目标与经济建设》文集，纽约 1944 年版，第 153—156 页。

②③ 萨缪尔森：《经济学》上册，商务印书馆 1980 年版，第 524—525 页。

④ 萨缪尔森：《经济学》上册，商务印书馆 1980 年版，第 534 页。