

1.1 国家债务理论发展

国家债务研究历史已久，从 13 世纪初到现在，不同学派围绕着“国家要不要发债？”、“多发债还是少发债？”进行了长期而激烈的讨论。本章将国家债务理论的学术历史分为四个时期，选取各时期的主流观点加以介绍和评述，来说明国家债务理论的发展过程。

1.1.1 古典经济学以前的国家债务理论

中世纪著名神学家、哲学家托马斯·阿奎那（Thomas Aquinas）在其所著的《神学大全》（Summa Theologica）中，对国家债务有了虽星星点点，但却是最早见诸于文字的叙述。其主要观点包括：反对借贷、反对收取利息、反对国家负债。他认为，一个国家的国力会因为发债而被削弱，并对国家的威望产生影响。

文艺复兴时期法国著名政治思想家、财政学者、国家主权理论的创始人让·博丹（Jean Bodin）对于国家债务的观点同托马斯·阿奎那极为相似。让·博丹认为，国家债务会导致王室财政崩溃，国家财政应以王室土地收入、税赋和关税为主要来源。同时，为了避免战时财政入不敷出，平时应向公众征收军事特别费。

大卫·休谟认为，国家债务具备货币流通的属性，即金融属性，债务过度发行会导致通货膨胀；公债也会产生分配效应，因为大部分公债被食利者占有，从而有利于非生产者的生活，加剧劳动人民的负担；公债会产生国际影响，如果公债对外发行的话，可能会导致国家成为别国的附庸。“不必未卜先知，就能猜出即将发生的灾难，二者必居其一：不是国家毁了公债，就是公债毁了国家¹。”，此即“公债亡国论”。虽该名言已无人重复，但却有了“发行公债如吸食鸦片”的替代说法。

可以看出，古典经济学以前的经济学家对国家负债均持否定态度，比较而言大卫·休谟的观点较为丰富，他注意到了公债的金融属性、分配效应。不过这两个观点并没有被后继的古典经济学家们继承。

1.1.2 古典经济学的国家债务理论

古典经济学派的创始人亚当·斯密反对国家干预经济，反对政府举债。他认为：第一，国家举债的根本原因是当权者不知节俭，通过举债较为容易筹资资金，助长了当权者的挥霍，而债券规模达到一定程度后，国家不公道的行为会使人民蒙受损失。

¹ [法]费尔南·布罗代尔.15 至 18 世纪的物质文明、经济和资本主义(2 卷) [M].顾良, 施康强译.三联书店.1996.

“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，政府在借入那资本的当年，就把它消耗了、浪费了，无望其将来能再生产什么。”第二，当国家通过发行国债来弥补支出时，就是把该国用以维持生产性劳动的一部分资本抽出来，转用于非生产性的国家财政支出，这样势必对该国经济发展产生影响，长远来看，还会增加国家和人民的负担。“当国家费用由举债支出时，该国既有资本的一部分，必逐年受到破坏；从来用以维持生产性劳动的若干部分年生产物，必会被转用来维持非生产性劳动²。”第三，公债对国家实力的损害是巨大的，“举债的政策，曾经使采用此方策的一切国家都趋于衰弱。……巨额债务的增积过程，在欧洲各大国，差不多是一样的，目前各大国国民，都受此压迫，久而久之，说不定要因此而破产。”第四，举债制度和税收制度各有利弊，但长期来看，税收制度优于举债制度。“只有在战争持续的期间内，举债制度才优于其他制度³”。

法国经济学家萨伊（Jean Baptiste Say）将私人借债和政府借债进行了明确的区分，指出“个人借贷者与政府借贷者有很大的区别，一般来说，前者为有利用途而借贷，后者为非生产性消费或开支而借贷⁴”，因此国家借贷会使资本从生产部门转移到非生产部门，侵蚀生产性资本。借与政府的资本，由于被消费而消失，无法给国家和个人带来利润，最终会阻碍经济的发展。在公债恶化资本这方面，萨伊与斯密的观点是一致的。同时，萨伊还批判了当时梅伦关于“公债只是右手欠左手的债，不会损害身体”的观点，他指出，公共财富确实不会因为偿付公债利息而减少，只是由纳税人转移到债权人手中，但公债本金却随着政府消费而被消灭了。

大卫·李嘉图（David Ricardo）赞同亚当·斯密和萨伊的关于国家债务会挤出生产性资本的观点，对国债同样持否定态度。他认为公债需要迅速被偿还，从而通过一次“断然的努力”，来消除公债这一“空前无比的灾祸”，并认为只有通过国家的节约来获得财政盈余才能有效的达到减轻债务的目的⁵。李嘉图对公债理论另一大贡献是李嘉图等价定理（Ricardian Equivalence Theorem），其含义是：无论政府通过一次性征收赋税还是发行公债为支出筹措资金，最终对居民消费和资本生成的影响是相同的，即税收与公债对经济的影响等效。

约翰·斯图亚特·穆勒（John Stugart Miller）完全赞同斯密关于公债会挤出生产性资本的观点，同时，他对斯密等人的公债理论进行了修正和发展。他指出，如果公债发行收取的资金是闲置资金，就不会对资本的积累产生大的影响⁶。穆勒的观点偏中性，

² [英] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(下卷) [M]. 郭大力, 王亚南译. 北京: 商务印书馆. 1974.

³ [英] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 郭大力, 王亚南译. 北京: 商务印书馆. 1974.

⁴ [法] 萨伊. 政治经济学概论[M]. 陈福生, 陈振骅译. 北京: 商务印书馆. 1963.

⁵ [英] 大卫·李嘉图. 政治经济学及赋税原理[M]. 北京: 商务印书馆. 1976.

⁶ [英] 穆勒. 政治经济学原理[M]. 世界书局. 1936.

他已经开始思考适量、适中的发行公债，汇聚闲散资金以促进经济发展，有了公债中性论的萌芽。

古典经济学的国债有害论是在以充分竞争为特征的自由资本主义时期产生的。在这一时期，资本主义经济发展迅速，社会上的闲置资本十分有限，政府借债会占用生产领域的资本，影响经济发展，所以古典经济学家大多对政府借债持否定态度。

1.1.3 凯恩斯主义、新古典综合派的国家债务理论

1929年，资本主义世界爆发了前所未有的经济危机，生产大幅下滑，大量工人失业。以凯恩斯为代表的经济学家开始反思古典经济学理论，呼吁政府摒弃预算平衡的财政约束，举债实施积极的功能性财政政策，以稳定经济，增加就业。

梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）认为，1929年经济危机产生的根源是生产能力过剩，社会总需求不足，“举债支出，虽然‘浪费’，但结果却可以使社会致富。……不论举债目的是兴办资本事业，或为弥补预算不足。前者增加投资，后者增加消费倾向⁷。”他认为，政府举债用于功能性的财政政策可以稳定宏观经济并实现充分就业，所以政府发行公债是正当的、有利的，可以按需发行，不必受财政预算平衡的约束。

凯恩斯的继承者阿尔汉·汉森（Alhan Hansen）认为，内债不同于外债（国家债务中按债权人是否为本国居民或企业分为内债和外债），内债是不用偿还的，对公债会引起通货膨胀的担心是多余的，国家的购买力也不会因为偿债而降低；国家要维持人口增长和技术进步需要足够数量的总需求，必须举借适当数量的外债；如果民主社会不大胆的采用财政政策以实现充分就业，那么自由的市场体制才会真的面临危机。

勒纳（A. P. Lerner）作为“功能性财政”理论的创立者，比汉森的观点更近一步，他认为“政府债务的增加不能被看作是最后才能动用的手段，而应该被看作是无害的完全是为了保存繁荣和抑制通胀的规则事项⁸。”

凯恩斯主义的公债理论偏重对公债短期效应的关注和肯定，而20世纪60年代以保罗·萨缪尔森为代表的新古典综合派继承和发展了凯恩斯主义的理论，在认同公债短期效应的同时，指出，长期来看公债存在“挤出效应”。

保罗·萨缪尔森（Paul A. Samuelson）主张在经济衰退和经济上升时期都推行赤字财政，而公债是国家实行补偿性财政政策的重要工具。他指出“如果像某些人所相信的那样，我们处于‘长期停滞’，私人储蓄与投资常常造成通货收缩的缺口，那么，

⁷ [英]梅纳德·凯恩斯. 就业、利息和货币通论[M].北京:商务印书馆. 1981:109

⁸ Lerner, A.P. The economic steering wheel[J].The university review,1956.11 (7):8

只有使公债长期增加才能维持稳定的高度就业”。他还提出了著名的“内债非债论”，具体是指外债的付息会减少本国的国民收入，是真正的债务负担；内债如果是被用于投资，增加资本品的总量，就不会造成负担。但萨缪尔逊并没有忽视内债用于消费所造成的负担，他说：“一代人把负担给下一代人的主要方式是耗费掉国家现有的资本品的总量，而不对资本品增添通常的投资。”另一方面，萨缪尔森同休谟一样，也强调了公债的金融属性，即公债是间接调节金融市场的重要工具⁹。

弗兰科·莫迪利安尼（Franco Modigliani）同萨缪尔森在国债的长期效应上观点一致，也将子孙后代继承的资本存量是否因为公债而减少作为判断公债是否带来负担的重要标准。莫迪利安尼及后继的新古典综合派的学者们普遍认为，从长期来看，政府债券会对物质资本形成替代，不利于资本的积累。

综上，凯恩斯主义者认为，政府借债实施功能性财政政策可以在短期内创造有效需求，促进经济和就业增长，从而摒弃了预算平衡的稳健型财政政策。与早期凯恩斯主义者关注公债的短期正效应不同，新古典综合派已经注意到公债对资本存量的长期不利影响。

1.1.4 新自由主义的国家债务理论

为了应对 1929 年开始的经济危机，美国罗斯福政府接受了凯恩斯主义的建议，举债实施功能性财政政策，对美国走出危机、步入复苏起到了重要的作用。此后，凯恩斯主义大行其道，世界各国普遍采用。然而，20 世纪 70 年代发达资本主义国家出现了经济停滞，失业率及通货膨胀率同时高企的“滞胀”现象，凯恩斯主义开始被质疑，公共选择学派、理性预期学派以及供给学派等对凯恩斯主义的公债理论进行了一系列的反思，构成了新自由主义的国家债务理论。

公共选择学派的创始人詹姆斯·布坎南（James M. Buchanan）反对片面强调国债的积极作用，对凯恩斯学派的“公债有益论”和“内债非债论”均持否定态度。他对公债理论的贡献主要包括：第一，他通过迭代模型发现了国债和税收之间的差别，国债是在“支出发生之后才把这种支付的负担转移到了纳税人身上。相反，税收是在支出发生时就把负担加在人们身上”；第二，国债会产生“财政幻觉”，“尽管在发行债务时，已经创造了财政义务，但是个人可能认为这类义务并不存在，他们可能不能充分的计算出在还本方面债务所包含的未来税收的现值¹⁰。”第三，国债的偿还会带来财富在不同纳税人之间的转移，因为国债募资主要用于公共投资支出，所需偿还的国债本息应来自获得该公共投资项目效用的纳税人，而实际上由于政府普遍财政赤字，国债

⁹ [美]萨缪尔森.经济学(上册) [M].高鸿业译.北京:商务印书馆.1979.

¹⁰ [美]詹姆斯·M·布坎南.民主财政论[M].北京:商务印书馆.2002: 277

采用“借新还旧”的方式来支付本息，这种方式实质上是牺牲了当期纳税人的利益，而增加了未来纳税人的利益¹¹¹²。因此，从整个社会来看，公债增发的议案较增税更易获得通过，政府债务规模也就进一步扩大了；第四，将政治制度因素引入公债理论，认为在“民主制度”的程序下，需要增加政治家和选民的私人效用，而凯恩斯主义主张的赤字财政只会导致公共开支日益庞大，债务累积，通胀严重，在“民主社会”是行不通的。他“对凯恩斯主义的批评集中于它的政治推测，而不是其内部的理论结构”。

理性预期学派的代表人物之一巴罗（Robert J. Barro）继承和发展了李嘉图等价定理，他在1974年发表的《政府债券是净财富吗？》一文中指出由于代际之间的利他行为和财产遗赠行为，公债发行后因其还本付息而增加的课税由其本人或其子孙缴纳是没有区别的，从而解决了李嘉图等价定理在人口新老更替所面临的质疑，证明了满足一定假设条件下，代际之间李嘉图等价定理也成立，进一步拓展了公债中性论的应用范围，被称为“巴罗-李嘉图等价定理”，巴罗以此来证明财政政策的无效性：假定政府想通过减税来刺激经济，由于公众的“理性预期”，必然能够预测到未来税收等量增加，因而不会增加当期的消费，政府募集资金所增加的支出与居民减少的支出完全抵消，即完全的“挤出”，财政政策是无效的。理性预期学派认为，虽然存在“李嘉图等价”，但财政预算平衡的约束不必遵守，在“理性预期”和“市场连续出清”两个基本假设下，应发挥市场机制调节作用，并合理发行公债，实现“税收平滑”，增加福利。

供给学派的马丁·费尔德斯坦（Martin Feldstein）全面地分析了公债的挤出效应。他认为，公债、货币和私人有价证券共同构成了现代经济的金融资产。人们在不同的经济环境下对金融资产的选择和转换会带来不同的效果，例如当政府为弥补财政赤字而发债时，人们往往会减少对私人有价证券的投资而增加对高信用的政府债券的投资，从而挤出了以私人有价证券作为筹资形式的私人资本，进而抑制了经济增长。此外，费尔德斯坦不认同巴罗-李嘉图等价定理，他认为，从单个理性人来看，由于他并不一定能确定自己能够给后代留有多少遗产，代际之间即使存在“利他主义”，也无法实现当代的私人储蓄增加与政府储蓄减少的完全冲抵，公债发行仍能对当代人的消费行为产生影响。在这一点上，费尔德斯坦的观点与新古典综合派相似¹³。

公共选择学派、理性预期学派和供给学派从不同角度研究了国家债务的经济效应，尽管结论各异，但逐渐就以下观点形成共识：国家过度负债是有害的，必须将债务控制在合理的范围内，使之保持可持续的状态。

¹¹ [美]詹姆斯·M·布坎南.公共财政[M].赵锡军等译.北京:中国财政经济出版社.1991.

¹² [美]詹姆斯·M·布坎南.自由、市场与国家[M].平新乔等译.上海:上海三联书店.1989.

¹³ 尹伯成, 华桂宏.供给学派[M].武汉:武汉出版社.1996:29-33