

公債法定義務履行 之法律問題

-以民國三十六年美金公
債條例為例-



國立高雄第一科技大學科技法律研究所 廖欽福 教授

論文目錄

- 壹、問題緣起
- 貳、民國三十六年美金公債抵償爭議
 - 一、中國國民黨主張：持有未兌償
 - （一）仍持有尚未兌償約385億元之中華民國政府債權
 - 1.國家財政危機下 繳購美金公債具時代價值
 - 2.未兌償債權、暫不處理債券 為國家貢獻初衷不改
 - 3.美金公債具法律地位 政府無理由可刻意忽略
 - （二）美金公債抵追徵遭拒 國民黨擬打法律戰
 - 二、不當黨產處理委員會主張：不具清償效用
 - 三、財政部主張：不予處理，其不具擔保效力
- 參、公債發行歷史考察初探
 - 一、中國

論文目錄

- 二、臺灣
 - (一) 財政發展過程概述
 - 1. 受日本財政補助時期 (1896—1904)
 - 2. 本身發展日趨繁盛時期 (1905-1936)
 - 3. 補助日本財政時期 (1937-1944)
 - (二) 財政收入項目概述
 - (三) 公債發行狀況概述
 - 1. 平時時期
 - 2. 戰爭時期
 - 肆、民國三十六年美金公債條例之歷史經緯與內容
 - 一、民國三十六年美金公債之歷史背景
 - (一) 風雨飄搖下國民政府面對通貨膨脹的措施
 - (二) 1942年孔祥熙的鯨吞美金公債案始末
 - 二、陳師孟〈為國民黨的「美金公債」解盲〉
 - 三、「民國三十六年美金公債條例」解析



論文目錄

- 伍、公債的概念與「還本付息」義務之履行
 - 一、公債之概念與構成要件之構築
 - 二、公債的法律關係性質分析
 - 三、公債法定還本付息義務之履行與暫時「不予處理」
 - （一）立法院決議：政府外幣債券俟光復大陸再行處理案
 - （二）總統令：廢止適用公債法律者兩起
 - （三）法律：臺灣地區與大陸地區人民關係條例第63條第3項
 - （四）立法院答詢與決議
 - 1.大陸時期發行外幣債券仍應俟光復後再行清償為宜（1988.9）
 - 2.「外幣債券」有違權利義務公平負擔原則（1996.04）
 - 3.公債無法辦理核對清償（2002.04）
 - （五）尚未償還公債項目
 - 1.銀元公債2.法幣公債3.中國農民銀行土地債券4.節約建國儲蓄券5.實物庫券6.外幣公債7.黃金短期公債8.愛國公債

論文目錄

• 陸、公債的還本付息義務之履行「暫停」之合憲性審查

• 一、從「停止償還」到「暫時停止還本付息」

• 二、司法院釋字第475號解釋

• (一) 案例緣起

• (二) 解釋文

• (三) 解釋理由書

• 三、本文分析

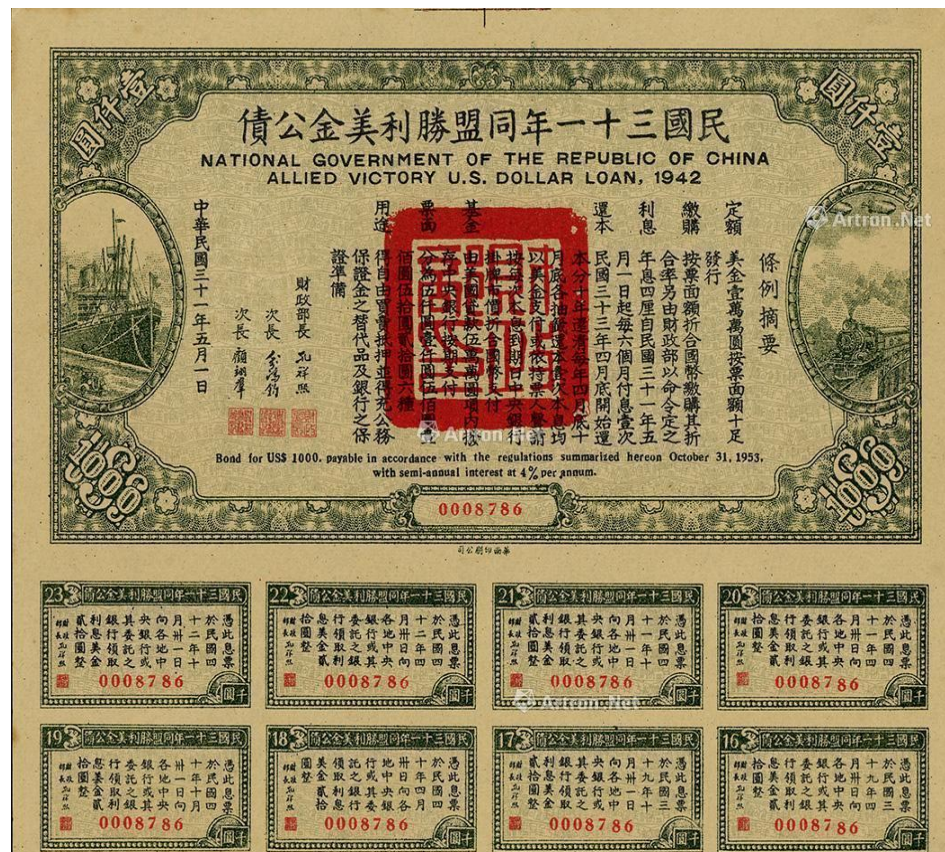
• (一) 財政健全原則的檢驗

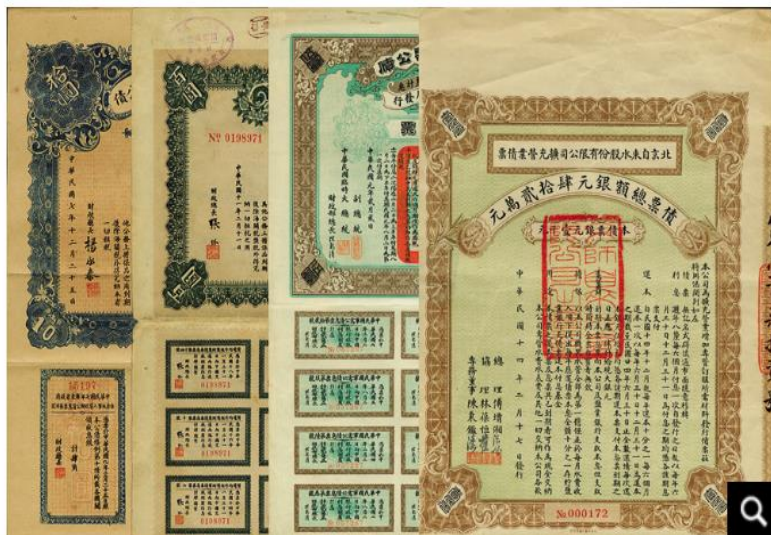
• (二) 債券擔保之基礎今已變更

• 1. 國家繼承、政府繼承

• 2. 國家債務之繼承

• 柒、結語



[< 上一件](#)[查看本场所有拍品](#)[下一件 >](#)

2828

民国债券4种，详分：1912年中华民国军需公债伍圆；民国八年广东省政府维持纸币八厘短期公债拾圆；1922年偿还内外短债捌厘债券壹百圆；1925年北京自来水股份有限公司扩充营业债票壹千元；香港回流品，七至八成新，敬请预览

估 价：1,500

成交价：2,760 RMB

從息借商款到愛國公債，細說早期中國對內公債 (1894-1949)



- **★台灣第一套「中國政府公債」專書（「對內公債」與「對外公債」兩冊）**
- **★出版界唯一珍稀公債史料典藏雙書**

- 清光緒二十年（1894），甲午戰爭爆發前夕，戶部仿「息借洋款」之法，開始「息借商款」。這是中國政府首次發行具有債券形式的對內公債。雖稱仿效西法，但息借商款以及後來發行的對內公債一樣，借貸雙方並無契約可循，都是以官方制訂並可隨時修改的發行章程作為依據。
- 早期中國對內公債，因國內經濟凋敝、發行條件不成熟等，無法在公開市場成功募集，長期走向攤派，分配額度，強迫百姓認購，如同課徵新稅一般。這種情形，即使到了1950年代國民政府在台灣募集三十八年愛國公債時，依然存在。
- 攤派的結果，募集到的款項往往不盡理想，卻引來社會極大的不滿，但在長期動盪不安、財政困難的中國，則如雞肋般難以割捨。
- 本書作者在四十餘歲的壯年時期，就辭去所有工作，潛心研究中國近代的貨幣與金融變遷，而其中又以中國的銀錠、鈔券、債券等為最，他遍訪古董市場、拍賣行、各種研究機構、圖書館等，並與國外專業的買賣中介機構往來。經過了十多年，他已成為中國研究此一領域的第一人，備受推崇。
-

- 。
- 本書與《從台灣海防借款到愛國公債，歷數早期中國對外公債（1874-1949）》為一系列，兩書皆具下列特色：
 - 1. **資料完整：**從最早的公債開始，按時間順序列出每一次的發行。
 - 2. **解釋翔實：**所有內容都有完整的解釋，且詳細說明發行原因、目的、實際執行者、發行條件、發行數量等，讓讀者了解來龍去脈。
 - 3. **圖文並茂：**近二百張相關人物、公司、債券本體的圖片，滿足讀者的視覺。
- 這些債券都與歷史上的重大事件有關，了解這些債券，可以帶我們看見不一樣的中國近代史。

從台灣海防借款到愛國公債，歷數早期中國對外公債 (1874-1949)



- 本書探討的主題，是早期中國眾多對外借款中，被帶到海外、以債券形式公開發行的類型。時間軸，起於1874年沈葆楨的台灣海防借款，終至1949年國民政府的**愛國公債**。
- 台灣海防借款兩百萬兩銀，有部分在後來被英國匯豐銀行帶到香港及倫敦兩地發行上市，成為中國歷史上對外發行的最早公債。愛國公債，則出現在國民政府撤離大陸、轉往台灣之際。內戰中已丟失大部分控制地區與人口的國民政府，在國內強制攤派外，也將這筆公債轉向海外僑胞募集，原本的國內公債也因此沾染了外債的色彩，且隨後被帶到台灣重新發行。很湊巧，早期中國對外公債的發行歷史，台灣都參上一腳。
- 本書介紹了1874到1949年，四分之三個世紀間，中國在海外發行的公債，其發行原因、背景、條件、還本付息情形及後續發展等。除了筆者蒐羅的許多資料、文件與實體債券外，同時也附上一些公債上的用語解釋及各債券上的文字中譯供參考。
- 原來，早在一百多年前的清代後期，中國就已開始在海外發行公債借錢。這些公債，被分為不同面額的債券，與上市股票一樣，在證券市場交易。由於是國外發行募款的關係，都以洋文寫成。部分債券後因未被償還贖回，直到一九七〇年代末，仍流落在歐洲市場，償還無望之餘，已淪為所謂的**垃圾債券**。
-

- 在持續多年的探究後，或許可以這麼說，清末民初的重大歷史事件背後，幾乎都可找到對外公債的相關身影，而且每一筆對外公債，大抵都與當時的特定事件存在著關聯性；這些債券，就是史實的一部分。舉凡左宗棠的西征借款、中法戰爭期間的兩廣總督借款、甲午戰敗後的馬關賠款、導致清代滅亡的湖廣鐵路公債及袁世凱政府的善後大借款等，皆是。
- 這些債券，長久少有人注意，而在失去原本的證券價值之後，反倒顯露出其財政史料的重要性。
- 收集散落各地的對外債券需要時間，而翻譯與解讀的工作，同樣耗費工夫。由於是在海外發行，早期中國對外債券用的是當地國文字，出現過英、德、俄、法、荷和日等國文字，中文僅在中國官員的簽字用印時才出現。
- 債券的內容，訴求對象是投資大眾，多是關於公債發行的辦法與條件、主辦銀行與中國政府間有關投資人部分的合同摘要等訊息。整體上，是一篇用嚴謹與精練的法律語言所寫成的文件，這是一種西方財政與法律制度的演繹與體現。筆者在翻譯解讀時，不禁自問，這對於十九世紀末、二十世紀初西學根基尚淺的中國社會是何等挑戰？當時的政府官員對於別人的遊戲規則又懂多少？

中華民國三十六年六月二十二日

國民三十六年第二期美金公債

票價期二第
國什伍金美

條例摘要

一、美金公債分兩期發行於民國三十六年四月一日及十月一日各發行美金伍仟萬圓。

二、美金公債係由財政部發行，其利息按年計算，每六個月付一次。

三、運本期限定為十年，自發行日起每六個月抽籤還本一次，每次還本二十分之一。

四、本公債係由財政部發行，其利息按年計算，每六個月付一次。

五、本公債係由財政部發行，其利息按年計算，每六個月付一次。

六、本公債係由財政部發行，其利息按年計算，每六個月付一次。

七、本公債係由財政部發行，其利息按年計算，每六個月付一次。

八、本公債係由財政部發行，其利息按年計算，每六個月付一次。

九、本公債係由財政部發行，其利息按年計算，每六個月付一次。

十、本公債係由財政部發行，其利息按年計算，每六個月付一次。

中華民國三十六年十月一日發行

財政部部長 翁文灝

次長 徐堪

次長 李惟

經理銀行 中央銀行總裁 陳嘉謨

金美
國什伍

000517

重印用字印號小

20	19	18	17	16
000517	000517	000517	000517	000517
15	14	13	12	11
000517	000517	000517	000517	000517
10	9	8	7	6
000517	000517	000517	000517	000517

壹、問題緣起

- 2017年6月14日，社團法人中國國民黨（以下簡稱：中國國民黨）因為不當黨產處理委員會，就被處分人以轉帳撥用方式取得國有房屋及其基地並已移轉他人之追徵案，處分如下：附表所列計 458 筆國有特種房屋基地為被處分人不當取得之財產，並自被處分人之其他財產追徵其價額共計新臺幣八億六千四百八十八萬三千五百五十元（864,883,550 元）。
- 就此，中國國民黨主張：本追徵處分，係以458筆土地為國民黨不當取得財產之認定為前提，就此認定，國民黨業於106年7月14日向黨產會提起復查申請針對本追徵處分中，自國民黨其他財產追徵新台幣八億六千四百八十八萬三千五百五十元處分部分，國民黨將於法定期限內（106年8月14日）提起行政訴訟，請求行政法院撤銷此違法不當處分。
- 面臨財務困難的中國國民黨，後續則將遭受到行政執行署強制執行，中國國民黨則一方面提出訴訟救濟，另一方面也提出了聲明，主張行政執行署不顧國家法治，完全聽命於黨產會的命令，根本淪落為黨產會的附隨組織兼下屬單位，成為獨裁者的打手，並主張國民黨已提出「**以民國36年第2期美金公債之實體債票與零散息票繳付**」、「以中投公司及欣裕台公司股權作為清償追徵金額」及「將中央投資公司104年度應繳付國民黨現金股利新台幣136,020,216元、105年度現金股利703,642,273元及國民黨對財團法人張榮發基金會100,000,000元等債權」等3項清償方案，表示國民黨是有清償能力並有清償意願的... 等，

公債償還義務的履行-「還本付息」，是否「暫停」？

- 上述關於「民國36年第2期美金公債」，受到矚目者，其是否必須償還，涉及其可否讓中國國民黨進行抵償，首先，該公債屬於國家發行之現存公債無誤，有疑義者，在於其公債償還義務的履行-「還本付息」，是否「暫停」？
- 國家之存立以及維持其機能之正常運作，必賴有充足的財源以為支應。國家之財政收入，在正常的情況之下，係以稅課收入為主，輔以諸如營業盈餘及事業收入、財產收入之類的其他收入；但如國庫之收入不足以支應支出時，則除了削減支出之外，國家通常會透過種種手段籌措財源，以彌補歲入短缺的部份；而發行公債 無論在過去抑或現在，無疑的都是國家籌措財源的一種重要手段。
- 公債之研究與討論，相較一般經濟學、財政學之討論相較，相當有限
- 論者指出，可惜有關公債之研究，類皆自財政學的觀點為之，反而獨缺立足於「規範論」和「權利論」觀點的法律論述；即有法律論述，亦以公債發行之法技術問題為主。
- 個人淺見以為，如自法律視角，諸如：**債務國家、國家舉債上限、財政健全、公共債務法等，乃至於憲法上公債課題、概念**進行討論，本議題有許多討論空間。
- 至於本文討論者，乃涉及公債構成要件 中的「定期還本付息」義務的履行 問題。
- 本文擬就歷史角度，對於當時發行美金公債的背景進行說明，次就中國國民黨的主張、不當黨產委員會的主張，以法律進行分析關於公債法定義務履行之法律問題。

貳、民國三十六年美金公債抵償爭議

- 一、中國國民黨主張：持有未兌償
- （一）仍持有尚未兌償約385億元之中華民國政府債權
- 中國國民黨行管會主委邱大展2017年3月13日召開「國民黨申報385億元黃金債券（相當於104萬兩），黨產會應正視國民黨對中華民國的貢獻」記者會。他強調，依照黨產條例第11條規定，「本會（黨產會）之調查，應恪遵正當法律程序，以符合比例原則之方式為之。」換言之，對於國民黨黨產，不論有利或不利的部份，黨產會都應該調查，不查就是「瀆職」。但目前的黨產會對國民黨有利的部分不查，只查不利部分，根本是已有先入為主的立場，「先射箭再畫靶」。
- 邱大展強調，繼申報齊魯公司相關資料後，國民黨將向黨產會申報黃金公債部分，他呼籲黨產會對國民黨有利、不利的黨產資料都應該調查，否則就是「濫權」、「瀆職」，請黨產會根據黨產條例第11條做出調查報告書，還給社會一個事實真相。
- 邱大展說明黃金公債相關資料指出，近來國民黨清查舊有黨產時，**針對一批民國36年中央政府發行之第二期美金公債（U.S. Gold Bonds）**。雖年代久遠，其狀況完好，重新予以清點估算現值約新台幣**385億元**。

貳、民國三十六年美金公債抵償爭議

- 一、 中國國民黨主張：持有未兌償
- （一）仍持有尚未兌償約385億元之中華民國政府債權
- 國民黨文獻多次記載該筆黃金債券在戰亂中由專人輾轉運抵台灣。後委託中國信託商業銀行保管，分裝於六十八箱內，保存至今。且在民國78年2月於國民黨辦理社團法人登記時列入所附之財產彙總表。
- **依正確計算方式，此批政府債券之本金及未領息票合計為美金36,480,920.50元。由於當時係採「金本位制」。依美國黃金儲備法案之規定，35美元可以兌換一盎司（31.1035克）黃金，因此債卷換算黃金為1,042,312.0143盎司（即1百零4萬2千3百1拾2英兩，約相當於3萬2千4百1拾9公斤）。以民國106年3月10日黃金價格每克NT1,188元計算，即達約值新台幣385億1,439萬8千元。**

1.國家財政危機下 繳購美金公債具時代價值

- 由於當年大陸戰亂因素，惡性通貨膨脹導致國家財政遭逢重大危機，中央政府需彌補財政赤字、穩定幣值與物價，故於民國36年頒布美金公債條例（民國36年3月28日公布，為現行有效法規），其中第4條規定，購買人須以美金存款或美金現幣繳購、或以其他外幣存款或現幣，依照中央銀行牌價，折合美金繳購；或以黃金繳購，其折合率由財政部以命令定之。政府發行美金公債，意在以合法合理方式重新恢復金融貨幣秩序，解決非常時期之社會民生問題。
- 國民黨當年基於協助政府挽救金融秩序為優先，決定以政黨自有黃金繳購民國36年第2期美金債券一批，充實國庫缺口，且此筆美金債券之時代價值甚為重要，對後續民國37年幣制改革發行**金圓券**、政府來台後發行**新台幣**等一連串財政措施具有穩定作用，此一過程對國家存續之影響極為深遠。

2.未兌償債權、暫不處理債券 為國家貢獻初衷不改

- 政府自民國38年底遷台後仍歷經大小戰事，包括民國44年大陳島撤退，本黨基於共同守護國家安定之責，並未考慮動用此筆債券，以與社會共體時艱。此筆公債在民國46年全數到期後，**國民黨考量時局仍相當艱難而未予兌領，一貫以來其用意都是支持政府穩定國家經濟、為台灣社會經濟做後盾。民國50年代，政府因應國家財政需求所發行歷次公債，均有較高利率，在當時市場利率較優的時空背景，若本黨欲為己謀利，大可兌償這筆美金公債另作投資。**
- 然而國內經濟於民國70至80年代大幅起飛，國民黨基於重視國內朝野各界意見，並透過立法程序支持通過兩岸人民關係條例，該**條例第63條第3項**規定，針對條例中所示「國家統一前，下列債務不予處理：一、民國三十八年以前在大陸發行尚未清償之外幣債券及民國三十八年黃金短期公債。二、國家行局及收受存款之金融機構在大陸撤退前所有各項債務。」對於暫不處理此項債權之立法意旨及立法結果表示尊重。再者，遵照**民國88年1月29日司法院大法官釋字第475號解釋文**之意思，國民黨亦未要求國家立即清償此筆債務，是為國民黨於民主憲政中，維護政黨與國家發展之間良善關係所持態度，但**並不表示國民黨喪失法律上所具有此項債權。**

3.美金公債具法律地位 政府無理由可刻意忽略

- 綜合法律規定及大法官解釋，此筆民國36年所發行的第二期美金公債在法律地位上，屬於中華民國政府對於國民黨的債務，兩岸關係條例第63條亦認定此為國家債務性質，加上大法官釋字475號解釋更賦予此**為債權人「對國家之債權」**。
- 儘管中華民國政府可能因政治演變而由不同政黨執政，但此批政府發行美金公債不僅具有國家歷史沿續過程的重要意義，亦在金融穩定的演進中深具價值，加上隨時空演變而在憲政法理賦予如此明確的法律地位情況下，任何一位執政者與任何一位政府部門官員，都沒有理由可以刻意忽略此批美金公債的存在，以及國民黨過去以繳購公債、協助國家社會度過危機的初衷與貢獻，特別是**國民黨仍合法有效持有國家債權的事實**。
- 黨產會為新成立不到半年的單位，對於國家社會發展歷史過程與法律演進的延續性，較無深刻的連結，似未必能以宏觀立場做出正確認識，其所稱本黨財產都是在台灣不當取得的，除了未審先判之意圖明顯，所主張內容根本與歷史事實相左，且忽略前述國家於危難之際，政黨對國家穩定發展所具備之良善動機與付出。國民黨於此時提出民國36年政府發行之美金公債一事，意在希望任何一個政黨執政時，應正視中華民國政府對此債券所負的責任。一個政府不能任意剝奪人民團體的權益，也不能選擇性忘記所應負有的債權，欠缺最起碼的公平判斷，以刻意迴避忽略，將社會大眾對國家歷史事實的既有認知，割裂扭曲。

美金公債抵追徵遭拒 國民黨擬打法律戰

- 針對黨產會指出，依據「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第63條規定，國家統一前，不處理民國38年以前在大陸發行尚未清償的外幣債券及民國38年黃金短期公債，**但國民黨不是要求兌現這些黃金公債，而是要行使債權抵銷**。國民黨擁有債權不容否認，行政執行署不該凡事聽黨產會的意見。
- 國民黨邱大展表示，雖然行政執行署25日不認這批美金公債，但一定要有「白紙黑字」，等收到行政處分公文後，國民黨會再提行政訴訟。

• 不當黨產處理委員會主張：不具清償效用

- 關於社團法人中國國民黨（下稱國民黨）日前聲稱將以「民國三十六年第二期美金公債」折合現值支付本會黨產處字第 106001 號處分之追徵價額共計新臺幣864,883,550元乙事，財政部已於日前揭示，依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第63條規定：「國家統一前，下列債務不予處理：一、民國三十八年以前在大陸發行尚未清償之外幣債券及民國三十八年黃金短期公債。二、國家行局及收受存款之金融機構在大陸撤退前所有各項債務。」
- 就此，本會認為國民黨所持有之美金公債並無流通價值，根本不具清償效用，形同壁紙，自不可能以此支付依法追徵之價額，本會希冀國民黨勿再混淆視聽，應以認真態度正視其取走國家資源所需承擔之還財於民責任。

參、公債發行歷史考察初探

- **中國** 古代向來無「公債」制度的概念，平時國用所需，都是取之於賦稅徭役，度支節用，則可得不匱乏，並兼可積蓄，充實府庫，以備不時之需。倘仍不足，則可利用各種手段，在「普天之下，莫非王土」之專制時代，無庸向人民借貸，國家以管制干預的手段（如：強徵租稅），即可達到財政收入之目的，或許有形式之借貸，但實際卻與強行徵收無異，因「借貸」在實際上蘊含有契約、平等之思想，在君權至上的過去，現代公債概念，在如此的土壤中毫無生根的空間。
- 近代政府公債的概念，來自歐洲，有賴於一套金融與法律制度的建立，讓政府與人民之間的借貸，有規則可循，避免隨統治者的意志傾斜。在英國匯豐銀行的引導下，自同治十三年（1874年）的「**臺灣海防借款公債**」開始，中國陸續在海外發行了大批公債；直到光緒20年（1894年），清廷決定仿效西方辦法，在國內發行第一筆債券形式的對內公債--「**息借商款**」，此乃中國公債之濫觴，當時正值中日甲午戰爭之際，清廷為支應軍需，遂由戶部奏請息商借款募得一千一百萬兩，但實際上乃是對官紳之變相捐輸與人民之勒索，實難符合現代公債概念；第二次內債，則為光緒24年（1898年）之「**昭信股票**」，此乃鑑於甲午戰爭戰敗後所簽訂馬關條約之第四期賠款即將到期，當時列強相繼欲借款給中國，使得清廷無所適從，於是利用內債發行之方式來取得資金，一共發行一億兩，而以田賦、鹽稅等為擔保，年息五厘，該股票可以質押借款，此則較具近代公債的性質。
- 部設立「昭信局」，各地設立分局，做為公債銷售管理機構，定公債期限為20年，利息週年5厘，閏月不計，認購公債的本息可以抵繳稅款，或領取現銀。但是昭信股票發行後，成為地方官員攤派，或有心人士捐官的管道，引起甚多民怨，隨即宣布停辦。

- 回到**台灣**本體的論述，若以台灣為主體進行公債史的考察，則可以**荷治、鄭治、清治、日治、國治時期**等五個時期進行分析，而非以中國歷史經緯的主軸論述。
- 例如，明鄭實施屯田之初，延平郡王諭諸鎮曰：「今台灣乃開創之地，雖僻處海濱，安敢忘戰？暫爾散兵，非為安逸，流勇衛、侍衛二旅，以守安平鎮、承天二處。其餘諸鎮，按地開墾，日以什一者瞭望，相連接應，輪流更迭。是無閒丁，亦無逸民。插竹為社，斬茅為屋。圍生牛教之以犁，使野無曠土，而軍有餘糧。其火兵則無貼田，如正丁出伍，貼田補入可也。……照三年開墾，然後定其上、中、下則，以立稅賦。但此三年內，收成者借十分之三，以供正用。農隙，則訓以武事，有警，則荷戈以戰，無警，則負耒以耕。寓兵於農之意如此」，其中「此三年內，收成者借十分之三，以供正用」者，如果確有其事，即成當時的一項賒借收入，此可能為**鄭治時期**的公債或賒借收入。

烏山頭水 庫嘉南大圳



台灣總督府工程師 八田與一





國立高雄第一科技大學科技法律研究所廖欽福教授

日治時期公債發行狀況

- 1.平時時期
- 台灣公債的發行，以1899年所制頒的「台灣事業公債法」（大正十一年三月二十八日法律第十三號）為依據，將公債分成「普遍公債」與「借入金」兩種，而台灣財政狀況，歷年來均有盈餘，所以除1902年、1921年、1922年外，甚少發行公債，且公債在整體的歲入中比例甚低，其用途大多是為**興辦事業**，而非彌補赤字預算，就今日的觀點可謂為「**建設公債**」
- 其用途，主要為：一、鐵路的敷設、改良與收買；二、水利工程：以「**嘉南大圳**」為著名；三、築港；四、土地調查；五、大租權補償金；六、實施酒專賣；七、收買台灣製腦會社；八、監獄與政府機關建築費。
- 而公債的償還，則是經由減債基金中撥付，後日本濱口內閣實行公債整理專設國債整理基金特別會計，每年除償還利息外，並應該償還上年度公債本金餘額萬分之一百六十，使公債的餘額逐年減少，並就以發行利率較高的公債以利率較低者替代。

日治時期公債發行狀況

- 2.戰爭時期
- 基於戰爭費用的增加，步入助日本財政時期，除原有的收入，主要因而因應變動而提出者為米穀出口管理的收入與公債，並在稅制上，自1937到1944年創設新稅目：1937年華北事件特別稅、1938年中國事件特別稅、1939年修正中國事件特別稅、1940年華稅制改正、1941年間接稅增加、1942年大東亞戰爭特別稅與直接稅增稅、1943年以間接稅增稅、1944年實施直接稅間接稅全面增稅。
- 而公債在1939年又開始發行，其性質開始變化，原本在1939到1942年所發行的公債，原本以建築台中港（新高港），敷設與改良鐵路以及開發大甲溪的水利事業為主，應具有投資性質，也就是建設公債之用，但實際發行額往往超過預定發行額，而增加部分，別有他用，可見此時「赤字公債」開始出現。
- 但是值得玩味的是，另有日本政府在台的公債發行（有異於台灣總督府發行），名稱出現「**報國公債**」、「**愛國公債**」、「**大東亞戰爭國債**」等。當時公債的推銷並不容易，台灣人民普遍欠缺對於證券投資此高度資本主義下的產物的認識與信賴，除對於日本國債的強行推銷外，更以「強迫儲蓄」方式，按照儲蓄計畫將國民所得扣除平均生活費與應繳納的租稅後，以強制儲蓄的方式將資金凍結，再由儲蓄機關將該資金購買公債，而以間接推銷的方式，達成目的。故當時日本國債在台灣均為銀行承購，私人直接認購者很少，有稱「銀行資金的轉化」。



他是誰？



國立高雄第一科技大學科技法律研究所廖欽福教授

肆、民國三十六年美金公債條例之歷史經緯與內容

- 一、民國三十六年美金公債之歷史背景
- （一）風雨飄搖下國民政府面對通貨膨脹的措施
- 時間回到1947年初的中國，當時法幣發行總額為3萬5千億，至7月增至10萬億以上。蔣介石用於全年內戰之經費，佔總支出百分之八十；1947年開支經費100億元，而全年收入只有17億元，83億財政赤字，全靠印刷機來彌補。3月26日，國防最高委員會通過發行美金債券4億美元案。3月27日，中央銀行發行2,000元、500元法幣。3月29日，國民政府公布《民國三十六年短期庫券條例》及《民國三十六年美金公債條例》；短期庫券發行價值3億美元之法幣，美金公債發行1億美元。4月1日，中央銀行開始辦理發行美金庫券、公債事宜；4月3日，中央銀行擬定經募本年度美金債券之銀行48家、錢莊27家，在23座大中城市設募銷委員會，並聘錢新之、**杜月笙**等17人為上海募銷委員會委員。



國立高雄第一科技大學科技法律研究所廖欽福教授

1942年孔祥熙的鯨吞美金公債案始末

- 1942年發生在中國發生了的鯨吞美金公債案，起因於1941年太平洋戰爭時期，羅斯福總統為了加強中國抗戰的實力，牽制更多的日軍，且減少美軍在太平洋戰爭的壓力，決定向中國提供五億美金的借款，蔣介石要孔祥熙進行這筆鉅額的貸款運用；當時的孔祥熙則找了財政部、中央銀行與四聯總處的負責人，進行擬定運用方案，**決定以三億美金向美國購買美金存在美國，1億美金作為美金公債的準備。儲蓄券和公債券都按照商匯牌價用法幣購買**（即法幣20元折合美金1元）。國民政府指定5億美金貸款中的1億美金作為本息基金，另外發行了美金節約建國儲蓄卷，指定中央、中國、交通、農民四銀行及中央信託局、郵政儲金匯業局為發行機關。
- 1942年第一季度，美金債券正式發行。當時的國人對美金公債認識不足，缺乏信心，且一般平民百姓囊空如洗，心有餘而力不足，無力捧場，買者寥寥。重慶政府不得不用配額推銷的辦法，強制向各省攤派，如此一級壓一級，仍是落到平民百姓手裡，買得美金債券的人出於無奈，多願折本脫手，撈回一文算一文，因此美元黑市價格曾由官價20元降到17元至18元左右。後來，美券一元的最高市格已經飛漲到國幣250元，而國庫局的同人卻可仍以20元的低價購得；尚未售出的美券5000餘萬元，其市價將達125億國幣。這一筆天文數字的巨款就成為孔祥熙等少數人的囊中財富。



國立高雄第一科技大學科技法律研究所廖欽福教授

- 1944年9月7日，傅斯年在參政會上對孔祥熙提出了質詢：「中央銀行可以說是一個謎，因為許多情形我們不知道，不過裡面山西同鄉很多。這個銀行究竟是國家一個機關，抑是私人的結合？是國家的組織，何必一定用山西人？我們希望中央銀行國家化、機關化，還有關於帳目也要查明」。
- 「黃金問題。我們知道去年黃金髮售，裕華銀行買了大批黃金。他賣出來金價高，買進金價低，這是重慶社會上都知道的。上兩個星期，黃金停止出售，而黑市高出一萬。美國借給我們的黃金，據孔副院長報告，這個黃金用飛機運到後作調劑金融之用，請財政部報告美國的黃金運到多少？要賣的多少？以及每周出賣的情形與以後還賣不賣，運不運？我們覺得，對於美國借給的黃金應用到最需要的地方，不能枝枝節節為私人發財之用」。
- 「黃金儲蓄券。去年大家知道，市場固然有這個東西，據孔副院長說，過去很少買。可是有人過去曾買過卻沒有買到，而孔副院長最近出國前，以大批儲蓄券分送給人。這券是國家的，不能分送給人，這種情形是否有對國家大員行賄之嫌？」。
- 「我剛才所詢問的一切對本會負責，對會外也負法律責任。我堅決要求對我上述所提出的四點予以徹底清查並報告本會駐渝委員會」。

- 1945年，傅斯年再次聯絡部分參政員，向國民參政會提交《**徹查中央銀行中央信託局歷年積弊，嚴加整頓懲罰罪人案**》。傅斯年等人在提案中說：「中央銀行實為一切銀行之銀行，關係國家之命脈。然其組織直隸國府，不屬於財政部或行政院，歷年以來，以主持者特具權勢，道路雖嘖有煩言，政府並無人查詢。而一有事實暴露，即為觸犯刑章。如黃金案主角郭錦坤已在法院取保矣，而國庫局私自朋分成都未售美金公債一案，至今尚未送法院。由此例之，其中層層黑幕，正不知幾許。至於中央信託局，亦每以觸犯刑章聞。如前者之林士良案，今者黃金案中鍾鐸、王華以下皆涉及。此等機關如不徹查嚴辦，必不是以肅國家之政紀……」
- 在傅斯年的窮追猛打下，蔣介石不得不下令免去孔祥熙的職務，改由宋子文出任行政院院長。據後來聯邦調查局向美國政府的報告，白宮前後援助蔣介石共計38億美元，被孔祥熙、宋子文先後共貪污了7.5億美元。

陳師孟〈為國民黨的「美金公債」解盲〉

- 在1947年3月28日，國民政府為了籌措國共內戰的軍費以及平抑通貨膨脹，頒布了一個「民國三十六年美金公債條例」，分兩期共發行 \$1億美元，購買不限幣別、但以美金償付本息，還本期限定為十年。由於這批公債是以美金市價五分之一的官價賣出，買到就賺到，所以一定十分搶手。但根據巴庫拉 (Hannah Pakula) 在《末代皇太后》一

書的記載，**有外媒《報導者》(Reporter) 指出，單只宋子文、孔祥熙與太太宋靄齡，就吃下了約 \$7,500萬美元。**

- 以孔宋家族善於發國難財而觀，他們搶進並不令人意外，這兩個蔣朝權貴都曾擔任過中央銀行總裁、財政部長、行政院院長，掌控全中國的財金權力，是中國政治史上「內舉不避親」的極致。但蔣經國就曾批評孔祥熙和宋子文是「大資產階級」，宋靄齡更是上海匯市有名的「內線做手」，傅斯年也曾在「國民參政會」上炮轟孔祥熙「貪污舞弊」，胡適則在日記中批評宋子文是「自私自利的小人」，所以他們在當年利用債券投機，不是新聞。

陳師孟〈為國民黨的「美金公債」解盲〉

- 但除了他們，其他投機者又是何方神聖？答案竟然就是與我們長相左右半世紀的中國國民黨。該黨最早在2006年8月24日對外公佈一份「中國國民黨黨產總說明」，驕傲地宣告有一筆本息面額近 \$2,416萬美元的美金公債，是「自大陸攜來台灣」，自稱約折合 \$6億台幣。這次邱大展手持的公債複製照片上，可以清楚看到「民國三十六年第二期美金公債」等字眼，證明確實就是同一筆。
- 話說1948年8月19日蔣介石頒布了一份「財政經濟緊急處分令」，以「金圓券發行法」及「人民所有金銀外幣處理辦法」，強制民間把金銀外幣資產盡繳國庫，換回新通貨「金圓券」，這就是惡名昭彰的「金圓券」幣制改革。
- 就像元朝忽必烈汗強迫漢人以金銀換紙幣一樣，這種做法背後真正的用意都在「維護政權」，因為紙幣與發行者同命，人在幣在、人亡幣亡，人民若捨不得手中的鈔票變壁紙，就不能讓既存政權被推翻，所以蔣介石想用這一招挽回岌岌可危的國民政府。但明眼人對金圓券這個「戰爭嬰兒」從開始就不看好，尤其是有錢人早一步聽到風聲、轉移資產，金圓券兌換率極低。面對大筆付也付不完的軍費與管也管不住的物價，不到三個月政府就將自己訂定的「發行限額」取消，改為無限發行，央行成了印鈔機來應付一瀉千里的財政赤字，財政部長王雲五與行政院長翁文灝相繼辭職避責。1949年6月，金圓券果真就因過度發行而崩潰，為期不到一年，成了史上最短命的貨幣之一。

陳師孟〈為國民黨的「美金公債」解盲〉

- 絕大多數的老實平民--包括我阿公交出黃金外幣換回金圓券，這一來都血本無歸、求償無門；照理說，國民黨手中的那批美金公債應該也難以倖免才對，怎麼在蔣介石的日記或黨國財經大老的文獻中，都一字不提，好像事不關己？
- **原來上面那個「人民所有金銀外幣處理辦法」大有玄機，其第四條有個特別的豁免規定：「購買民國三十六年美金公債，...得以美金存儲（於中央銀行）」；換言之，這批美金公債期滿後以美金領回，是不必強迫兌換為金圓券的。所以幸與不幸在一線間：**一年前沒買到這批美金公債的老百姓，如今美金變壁紙；而買到這批美金公債的孔宋家族和國民黨，美金還是美金。當然如果就這樣也太沒有天理了，他們萬萬沒有想到，半年一次抽籤「還本付息」才領到沒幾次，國民政府就逃來台灣，逃過一劫、逃不過第二劫，殘值看來都泡湯了。
- 從這段歷史可以得知，國民黨先在美金公債的發行上，靠著「近水樓台」佔了全民的便宜，繼而在金圓券的發行上，又靠著一個量身訂製的逃生門，在全民承擔的浩劫中毫髮無傷。

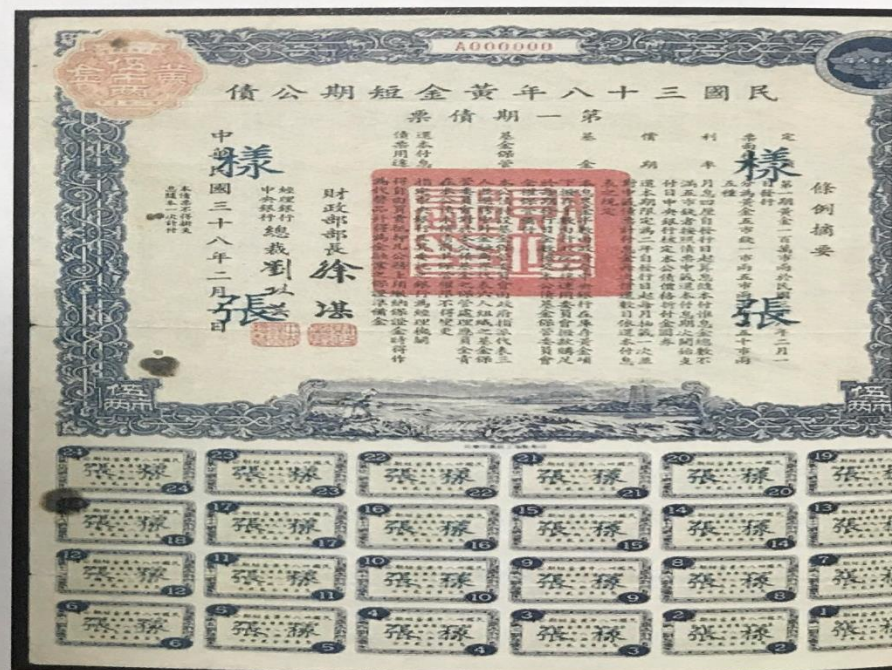
6、三十八年黃金短期公債

金圓券入市不久即陷入惡性貶值，貨幣政策失靈，後來，連以黃金計值的「民國三十八年黃金短期公債」也出籠。

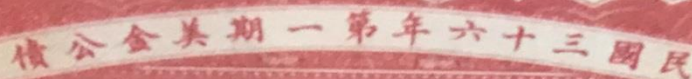
黃金公債原計畫分為1949年2月和6月兩期發行，總額黃金兩百萬市兩，月息四釐，償期兩年，本息基金半數由政府庫存黃金項下撥存、半數由美援運用委員會撥款購足。按照當時世界黃金綁定美元的價格為準，公債認購方式，是以金圓券，按照央行牌價換算美元後，支付公債上的黃金價格，期滿支付黃金。但由於時局紛亂、人心渙散，證券交易陷於停頓，第一期於5月19日即停止發行，僅售出九千零九十市兩；第二期則未再發行。至今為止，已償還一千零五十市兩，尚積欠本息八千四百八十市兩又六市錢。



中央造幣廠鑄造的黃金廠條，部分做為償還公債之用。



三十八年黃金短期公債第一期五市兩債票張。54



條例摘要

美金壹億圓分兩期發行於民國三十
六年四月一日及十月一日各發行美
金伍仟萬圓

分為伍仟圓壹仟圓伍佰圓壹佰圓伍拾圓五種概為無記名式

利率年息陸釐自發行日起每六個月付息一次

還本期限定爲十年自發行日起每六個月抽籤還本一次每次還本二十分之一

由國民政府令飭中央銀行於每次還

票債期一第
圓佰壹金美

銀兩行
用處
銀兩行
用處

證金時得作為代替品并得為金融業之保證準備金

中華民國三十六年四月一日發行

財政部部長 余鴻鈞

次長 陸田園

次長 寺禮

經理銀行
中央銀行
陳嘉庚

000300

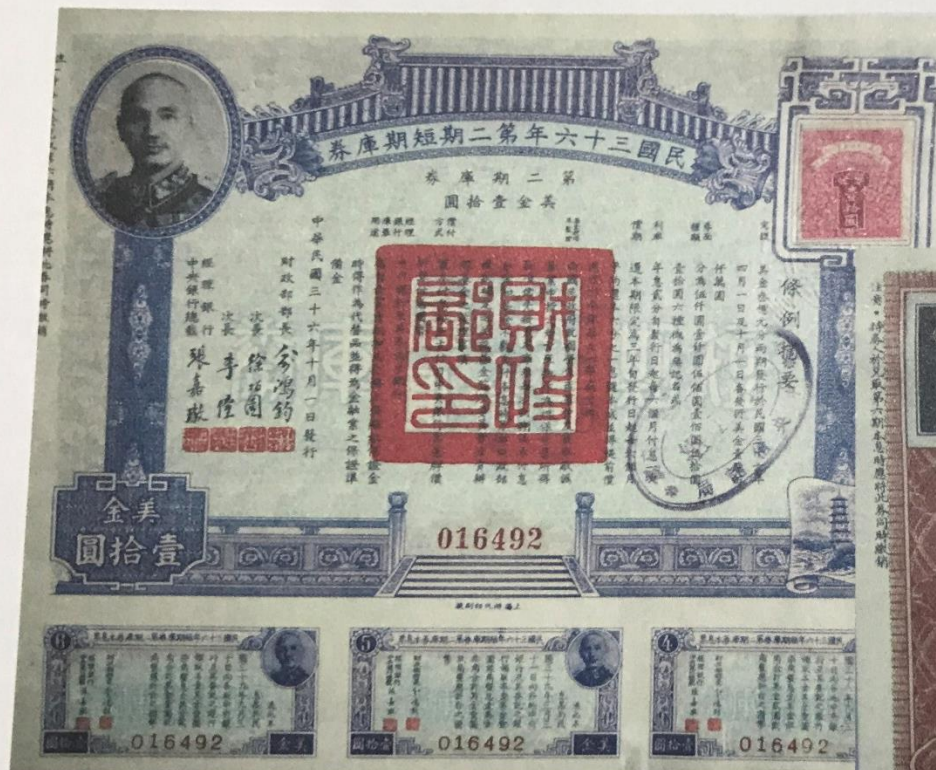
000300

000300

000300

000300

三十六年美金公債第一期百美元票。



三十六年短期庫券，第一期百元券，第二期十元券。

「民國三十六年美金公債條例」解析

- **發行定額與時期**

- 第2條：「本公債定額為美金壹億元，分兩期發行，於民國三十六年四月一日及十月一日，各發行半數，即美金五千萬元」。

- **無記名方式與票面金額**

- 第3條：「本公債為無記名式，票面計分為美金五千元、一千元、五百元、一百元五十元五種」。
- 繳付債款方式
- 第4條：「本公債照票面十足發行，購買人得依照左列方法，繳付債款：
- 一、以美金存款或美金現幣繳購。
- 二、以其他外幣存款或現幣，依照中央銀行牌價，折合美金繳購。
- 三、以黃金繳購，其折合率由財政部以命令定之」。
- 本次公債發行，在當時對於繳付債款，需以美金、黃金或其他外幣、現幣轉化為美金計算。

- **本息以美金給付**

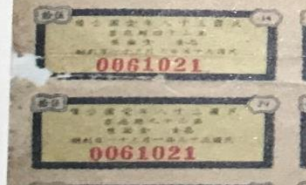
- 第5條：「本公債本息，由國民政府特定一律以美金外匯給付」，而最終本息給付，也是以美金方式為之。

公債之概念與構成要件之構築

- 依據司法院釋字第334號解釋，曾對公債意義揭示如下：「政府在預算收支上發生入不敷出，不能平衡時，基於財政上之需要，並於承諾定期還本付息之條件下，向個人、商業團體、金融機構、外國政府或國際組織借款」
- 可解構為：
 - 1.發行主體，
 - 2.公債承買人，
 - 3.財政上的需要—預算失衡，入不敷出，
 - 4.承諾定期還本付息，
 - 5.借款契約等五個部份，建構公債的構成要件要素。

公債之概念與構成要件之構築

- **公債者，政府為了籌措財政資金，憑其信譽，按一定形式，向投資人取得資金，並承諾在一定期間後，償還本金與利息的一種債務**
- 我國公共債務法第4條，則規範了其內容如下：「本法所稱公共債務，指中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）為應公共事務支出所負擔之下列債務：
 - 一、中央公債、國庫券、國內外借款及保證債務。
 - 二、直轄市、縣（市）公債、庫券及國內外借款。
 - 三、鄉（鎮、市）國內外借款。
- 本法所稱借款，指中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）向國內外所借入之長期、短期及透支、展期款項；所稱舉債額度，指彌補歲入歲出差短之舉債及債務基金舉新還舊以外之新增債務。
- 各級政府舉借公共債務除法律別有規定外，應以調節資本支出為目的。
- 第一項中央之債務，不包括中央銀行為調節、穩定金融所負擔之債務。本法所定直轄市，包括依地方制度法第四條第二項準用直轄市規定之縣」。



三十八年愛國公債五十、百元票。

公債的法律關係性質

- 公債既係國家所負擔之債務，則國家（含地方自治團體）與公債承買人之間，自會成立金錢借貸的債權債務關係而無疑。惟所難者在於「公債契約」是否與私法上的「債務契約」同其性質的問題。按國家雖為「公債法律關係」當事人之一方，在公債原則上係採「自由公債」而非「強制公債」的前提下，能否將之解為公法上的債權債務關係，即非毫無疑問。抑且因為私人亦得為類似發行公債之行為（例如發行「公司債」），更加使公債的「公法性格」難以受到肯認；惟若認為公債的法律性質與私法上的債權債務關係一般，毫無差別，似乎亦難以得到普遍的認同。
- 論述公債的法律關係時，**著重點應在其內容、程序如何之問題，而不在區分公、私法契約的問題。**
- 因為公債法律關係的債務人是作為公權力主體的國家，其借貸的信用基礎又係根源自得無償（指不直接提供對待給付而言）徵收租稅的公權力，因此當事人間的地位，在實質上可說並不平等。公債既有如此之特質，在政府「避難到私法」的疑慮又難以一律去除的情況下，不論將「公債法律關係」解為公法關係抑或私法關係，均應認為公債的發行應受公法基本原則的拘束。此等原則至少應包括平等原則、公益原則及比例原則。

公債法定還本付息義務之履行與暫時「不予處理」

- **（一）立法院決議：政府外幣債券俟光復大陸再行處理案**
- 實例上，有持有民國27年金公債英金債票兩張公債者，經由香港匯豐銀行委託代兌到期本息，向中央銀行請求給付票款，而該債票經38年整理外幣債券案內整理，但因并依照民國38年整理，以致換償工作中止。是以當時將此項公債票公告作廢，并暫緩換發，後經立法院決議「應俟大陸光復後補辦換券及清償工作，以保持國家債信，與人民合法權益，屆時自應遵照辦理」。
- 「外幣債券」有違權利義務公平負擔原則（1996.04）
- 1996年4月12日，立委高惠宇於立法院第3屆第1期第7次會議，就民國38年前發行之「外幣債券」研擬可行之補償辦法問題，向行政院提出質詢。行政院經交財政部查復，於同年5月28日答復內容如下：
- 一、查此類債券之帳冊、文卷暨樣張等，均留存大陸未及時運出，目前無法辦理核對清償。
- 二、復查所有此類債券皆於大陸時期，為數億人民之需要而發行，倘於此時償還，勢必將由自由地區兩千萬人民所得分擔，有違權利義務公平負擔之原則。
- 三、基於前述理由，政府大陸時期所發行之「外幣債券」，仍宜俟全國統一後再行訂定處理辦法辦理。

公債法定還本付息義務之履行與暫時「不予處理」

- **（二）總統令：廢止適用公債法律者兩起**
- 民國40年11月20日總統令「糧食部組織法，糧食部儲運處組織條例均著廢止。此令。民國十七年金融長期公債條例，民國二十五年統一公債條例，民國二十五年復興公債條例，民國二十五年四川善後公債條例，民國二十五年整理廣東金融公債條例，民國二十六年整理廣西金融公債條例，救國公債條例，民國二十七年國防公債條例，民國二十七年賑濟公債條例，民國二十八年建設公債條例，民國二十八年軍需公債條例，民國二十九年軍需公債條例，民國三十年軍需公債條例，民國三十年建設公債條例，民國三十一年同盟勝利公債條例，民國三十二年同盟勝利公債條例，民國三十二年整理省債公債條例，民國三十三年同盟勝利公債條例均著廢止。此令。民國二十七年金融公債條例，民國二十七年建設金公債條例，民國三十一年同盟勝利美金公債條例，民國三十六年短期庫債條例均著廢止。此令」。

（三）法律：臺灣地區與大陸地區人民關係條例第63條第3項

- 該條例規定：一、民國38年以前在大陸發行尚未清償之外幣債券及民國38年黃金短期公債；二、國家行局及收受存款之金融機構在大陸撤退前所有各項債務，於國家統一前不予處理。
- 1.財政部函示
- （1）財政部台財融字第 830205391 號（民國 83 年5月5日）
- 模里四斯華僑李德芳君擬請償還民國34年購買之節約建國儲蓄券」乙案，查依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第63條規定，國家統一前，國家行局及收受存款之金融機構在大陸撤退前所有各項債務不予處理，請 查照。

(三) 法律：臺灣地區與大陸地區人民關係條例第63條第3項

- (2) 財政部台財融字第 821141273 號 (民國 82 年4月29日)
- 我國旅居智利僑胞 Victor chau Sadias 君洽詢有關救國公債等償還問題乙案復如說明：「民國二十六年救國公債」、「民國二十七年國防公債」及「民國三十年軍需公債第一期債票」屬法幣公債。查民國三十七年八月 總統為因應國家財政經濟上重大變故，依「憲法」及「動員戡亂時期臨時條款」之規定，頒布財政經濟緊急處分令，同年9月行政院據以訂定「政府法幣公債處理辦法」規定：政府歷年發行之法幣公債實銷部分尚未清償者，一律定於民國37年10月1日起，開始提前清償，持票人應於民國38年3月31日前 (後延長至四月三十日) 將債票持向各地經理銀行兌付，逾期未請兌領者，其所持之法幣公債一律作廢。前述提前清償限期，業經本部於民國37年9月30日公告周知，各該公債條例並經立法院民國40年11月2日決議通過廢止，咨請 總統於民國40年11月20日公布在案。三、至於郵政儲金匯業局發行之「節約建國儲蓄券」，依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第63條第3項規定，國家統一前，該項債務不予處理。
- (3) 財政部台財融字第 810466847 號 (民國81年10月27日)
- 中央銀行前在大陸發行之銀元及銀元兌換券，業經該行公告自81年10月16日起喪失其法償效力，並於國家統一後另訂辦法定期收兌。
- (4) 財政部台財融字第 810433825 號 (民國81年10月27日)
- 本部40年1月5日臺財錢發(40)第00059號代電關於「國家行局在撤退大陸前所有各項債務一律暫緩支付」之規定，自即日起停止適用，嗣後該等債務應依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第63條之規定處理，請查照。

尚未償還公債項目

- 目前國民政府，在過去中國發行的各種公債，無論是中央或地方，國幣或外幣，整理的或被整理的，這些公債的效力，是否仍然有效？是否可以償還，約有以下：
- **1.銀元公債**
- 1926年以前，國民政府所發行，及承受北洋政府時期的少數銀元公債，都已經被1936年2月發行的統一公債整理、回收、償還，即使目前少數倖存至今，也不再有效。
- **2.法幣公債**
- 國民政府從1936年2月到1948年之間，以法幣為國幣，期間所發行的法幣公債，原則上因1948年的「政府法幣公債處理辦法」與1949年的「法幣公債清償修正辦法」，已經增加償還倍數，先後以法幣或者折算成金圓券，提前償還，1949年4月30日後，一律作廢，沒有償還的問題。
- **3.中國農民銀行土地債券**
- 中國農民銀行發行過三期的土地債權券，都是法幣公債，不是前述「政府法幣公債處理辦法」與「法幣公債清償修正辦法」的適用對象，這些土地債券，基本上乃屬於中國農民銀行的債務，也就是 適用的對象，。

尚未償還公債項目

• 4.節約建國儲蓄券

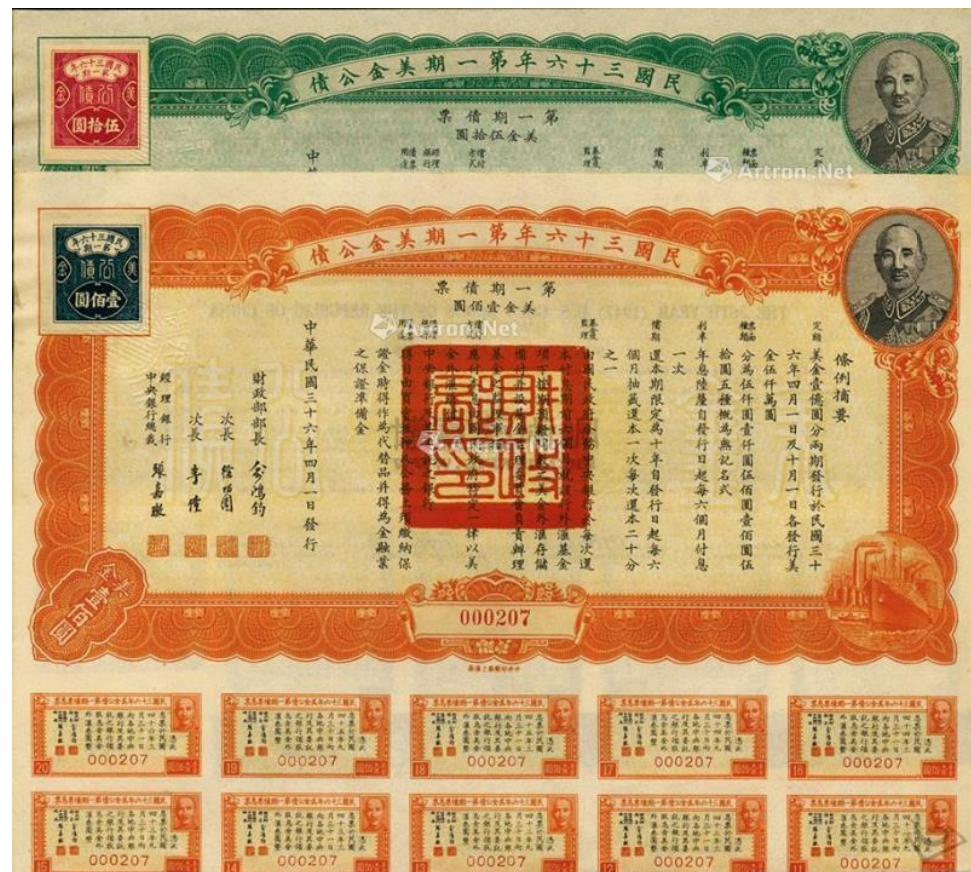
- 自1939年底起，國民政府財政部核准中央信託局、交通、農民銀行以及郵政儲金匯業局發行建國儲蓄卷，吸收民間與僑胞資金。
- 為解決戰前存款清償問題以及彌補法幣貶值問題，1947年12月26日國民政府公布了「銀行業戰前存款放款清償條例」，最後修訂於1949年1月21日，條例追溯到戰前歷年存款的本利合，無論到期與否，均已經結算，分別以若干倍數償付，是以銀行業在戰前所成立之普通存款、儲蓄存款、信託存款及放款尚未清償者，依本條例規定清償之，
- 不過，實際上這個條例是針對法幣存款，法幣儲蓄券也適用，但是，償還倍數的增加，根本無法趕上通貨膨脹的天文數字，儲蓄券的所有人也多無人理會，
- 1948年8月國民政府發行36年美金公債條例期間，公布了「僑胞所持儲蓄券換購美金公債辦法」，海外僑胞在抗戰期間以外幣認購的法幣債券，得換發「三十六年美金公債」第二期票券，但是限制在9月底前辦理完畢，不過，目前無論是美金或者法幣，都陷入凍結無法清償。

• 5.實物庫券

- 糧食庫券與借糧收據，係供作分期抵充田賦之用，但是也在1973年停止適用。

尚未償還公債項目

- **6.外幣公債**
- 國民政府的外幣公債，除了26年闢濬廣東省港河工程美金公債、30年航空救國券、30年滇緬鐵路公債與30年美金公債外，均已經被「民國三十八年整理美金公債」調換完畢，無再償還問題，前述公債問題在於當時未能期限戒治，故也為能償還。
- **7.黃金短期公債**
- 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第63條第3項，暫時不予處理。
- **8.愛國公債**
- 1950年改發行在臺灣，實際金額為新台幣4.7億元，已經清償結案。



公債的還本付息義務之履行「暫停」之合憲性審查

- 例如，民國38年9月，政府推動金圓券改革後，訂定「政府法幣公債處理辦法」，政府歷年發行的法幣公債實銷尚未清償的部分，由當年10月1日開始清償，直到次年4月30日為止，持票人必須持債票，向各地經理銀行兌付，逾期未申請，法幣公債一律作廢，形成人民無法向國家請求還本付息。
- 更有甚者，是遇到當時貨幣嚴重的貶值，可能公債會形同廢紙，例如，國民政府當時在中國，金圓券發行之後，幣值猛貶，救國公債實按原面額的27050倍，以金圓券償付，可見當時物價膨脹嚴重的程度。但即便這樣，兌換得回的金圓券，很快又失去購買力，對受薪的軍公教人員而言，更屬切身之痛，造成的負面影響不言可喻，上述均屬歷史上的例證。

司法院釋字第475號解釋

- 國民大會為因應國家統一前之需要，制定憲法增修條文，其第十一條規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定」。
- 政府於中華民國38年以前在大陸地區發行之國庫債券，係基於當時國家籌措財源之需要，且以包括當時大陸地區之稅收及國家資產為清償之擔保，其金額至鉅。嗣因國家發生重大變故，政府遷台，此一債券擔保之基礎今已變更，目前由政府立即清償，勢必造成臺灣地區人民稅負之沈重負擔，顯違公平原則。立法機關乃依憲法增修條文第11條之授權制定「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，於第63條第3項規定：一、民國三十八年以前在大陸發行尚未清償之外幣債券及民國三十八年黃金短期公債；二、國家行局及收受存款之金融機構在大陸撤退前所有各項債務，於國家統一前不予處理，其延緩債權人對國家債權之行使，符合上開憲法增修條文之意旨，與憲法第23條限制人民自由權利應遵守之要件亦無牴觸。

司法院釋字第475號解釋

- 1. 政府中華民國38年以前在大陸地區發行之國庫債券，係基於當時國家籌措財源之需要，且以包括當時大陸地區之稅收及國家資產為清償之擔保。
- 2. 目前由政府立即清償，勢必造成臺灣地區人民稅負之沈重負擔，顯違公平原則。
- 3. 國家發生重大變故，政府遷台，此一債券擔保之基礎今已變更。
- 4. 國家統一前不予處理，其延緩債權人對國家債權之行使，係因情事變更，權衡國家情勢所為必要之手段。

（一）財政健全原則的檢驗

- 其所稱「金額至鉅」者，當有財政負擔上考量，故「如由目前政府立即清償，勢必造成臺灣地區人民稅負之沉重負擔」，自屬有理，若國家進行償還，則面臨首要問題乃財源何來？一般多以編列預算方式支應，則在目前台灣財政緊縮的財政收入支出失衡的情況下，勢必惡化現有的財政狀況，深化債務國家的窠臼。經由司法院釋字第334號解釋中，已揭諸「為維護國家財政之健全，國家全部舉債之上限，宜綜合以法律定之」，「健全財政主義」的考量已經躍然紙上，而可視為憲法層次之規範，必須國家財政上負擔之整體考量。
- 不過，如果讓政府進行清償，到底金額是多少？大法官也應該不知道才是，或許政府本身也不知道
- 有指出，包括了「三十八年整理美金公債」為1億3600萬美金，「三十八年黃金短期公債」黃金8480.6市兩（目前約合市價1000萬美元），釋憲者所涉及的「三十六年短期庫券」並無統計資料，至多2億美元，「三十六年美金公債」約5300萬美元，以國庫擔保的「三十年滇緬鐵路金公債」1000萬美元，「三十年航空救國券」結欠403萬美元，「二十六年關濬廣東省港河工程美金公債」尚欠款186萬美金在內，本金總數約4億美金，連欠息計算約8億美金，但是實際上，可以原低於此，原因在於38年整理美金公債至今未見可能是在當時戰亂背景，絕少有人完成償換，三十年滇緬鐵路金公債也以當時海外僑胞為對象，至今也絕跡多年，其他公債因為事隔久遠，存世無幾。

（一）財政健全原則的檢驗

- 也許這些債務金額未必過大，但是牽動的問題不可掉以輕心在於，一旦對內公債開始償還，從19世紀開始，中國在國外發行的大量公債，中華民國政府為了爭取外國承認，已經數度表示願意承受，其中有不少依然處於未償付本息的狀態，持有人可能群起要求比照辦理，絕非只是還本付息而已。
- 例如，1979年起已經多數從國民政府為對象，轉向中華人民共和國進行求償，著名的案例，有**1979年1月美國Russel Jakson等300多人，組成了一個「美國債券持有人基金會」（American Bondholder' Foundation）以「1911年湖廣鐵路借款債券」違約未付本息，在阿拉巴馬州北部地方法院對中國政府提出集體的求償案，後來中方以美國法院無管轄權，以及「惡債（Odious Debt）不償」等理由，獲得勝訴。**
- 對外債券開始拖欠後，每時期的中國政府無不面對著討債壓力，1930年代，國民政府曾大規模與債權人團體進行協商，著手整理各種對外債券，以減息緩付的方式處理，只是隨後又因抗戰的關係而停頓。事隔多年，兩岸政府對於這些外債表現出不同態度。台灣政府曾多次表示，要等到兩岸統一後，才來解決這些大陸時期的舊債；至於大陸政府，則以**國際法上「惡債不償」（Odious Debt）**的原則，否認舊債效力。

(二) 債券擔保之基礎今已變更

- 大法官認為，政府中華民國38年以前在大陸地區發行之國庫債券，係基於當時國家籌措財源之需要，且以包括當時大陸地區之稅收及國家資產為清償之擔保。如果從建設公債原則觀點，當時所有的支出花費與建設，均在中國，其實與臺灣毫無關係才是，故何必要台灣人民來負擔。
- 本文初步認為，應該從債務人之變更可能性加以分析，也就是由「**中華民國**」移轉到「**中華人民共和國**」，亦即，有無可能產生「**國家繼承**」或「**國家債務之繼承**」問題。
- 根源在於**臺灣的主權問題** 應該解決，再討論1949年10月1日當中華人民共和國成立時，中華人民共和國取代了中華民國，其應該對原來債務也繼承，方符合所謂「一個中國」的理念，
- 不過，實際上似乎沒有合意繼承債務，可依據債務之形成是否與該地域有關為判斷基準，若無關則不負償還之義務，**若債務形成的原因若係基於有害該地域的事項則該債務即屬「敵對性債務」**，新國家可以拒絕繼承等之法律分析，或可將當時國民政府在中國發行公債的形成因進行考察，進行類型化。

(二) 債券擔保之基礎今已變更

• 1.國家繼承、政府繼承

- 國際法上有所謂「國家繼承」的問題，乃指在領域等國家同一性變化的情況下，使國際法上關係由一國（舊國家）移轉至他國（新國家）時，所發生之權利義務繼承，一般又稱之為「領域主權之法的繼續性」問題。亦即，「國家繼承」的本質應是「領土主權對外之改變」(external change)，亦為「領域上法律主權之移轉性」現象，由一個主權取代(substitute)另一個主權，一般學者將「國家繼承」區分為「全部繼承」(universal succession)和「部份繼承」(partial succession)二種情形。再者，「政府繼承」則是指一國主權之內部改變(internal change)，並不影響該國的法人格，原則上所有權利義務不受到影響。

• 2.國家債務之繼承

- 次者，所謂「國家債務之繼承」乃指「國家債務是指其他國家或國際組織（世銀、亞銀）等國際法主體，承擔有關財產上義務」；又，「有關國家債務的繼承，斷。首先，債務之形成是否與該地域有關（例如建設公路、水庫、發電廠等），若與其無關則不負償還之義務。其次，債務形成的原因若係基於有害該地域的事項（例如購買鎮壓武器、軍警設施等），則該債務即屬『敵對性債務』，新國家可以拒絕繼承」。

柒、結語

- 現代國家因為種種理由，債台高築，以致公債未償總餘額居高不下，馴至有「債務國家」之目，固屬不爭之事實，然而現代國家至少在正常狀態應為「租稅國家」，亦為各方所肯認而不疑。如不太過拘泥嚴格之定義方式，則租稅國家云云者應可理解為，財政收入之大部分依賴稅課收入之體制
- 公債發行大量化和經常化的事實，在我國業已使得「租稅國家」原則遭遇前所未有的挑戰，寢假已經蛻變成為「債務國家」之態；抑且公債的發行還內含有牴觸憲法上平等原則的可能性，因此，對於公共債務的增加，毋寧應該抱持戒慎恐懼的心情。
- 可怕的是，欠缺有效財政法制度與法理論控管下，世界各國財政，長期以來，在不負責任主政者的操控下，紛紛走上不見懸崖不掉淚的舉債不歸路，此種**漠視公債的幻覺性、成癮性、邪魔性與致命性**，而濫用其便利性的財政債務操作，已經逐漸將越多國家財政帶到破產的懸崖邊緣，讓公債的幻覺性、成癮性、邪魔性與致命性，無法繼續潛藏下去。
- 因為，**公債係憲法上原則禁止的金錢性「嗎啡」，其具有輕易性、幻覺性與成癮性**

- 面對公債發行大量化和經常化的事實，在我國業已使得「租稅國家」原則遭遇前所未有的挑戰，寢假已經蛻變成為「債務國家」之態；抑且公債的發行還內含有牴觸憲法上平等原則的可能性，因此，對於公共債務的增加，毋寧應該抱持戒慎恐懼的心情。
- 對於財政健全的討論，多在公債的發行，對於其額度、上限等進行控制，但是，**對於後端的公債償還，則少有論述**
- 本文初步整理若干歷史資料，對於本次國民黨提出以「民國36年第2期美金公債之實體債票與零散息票繳付」此問題，提出粗淺的看法，希冀有**拋磚引玉**之效，共同一起後續進行研究。

感謝您的聆聽

國立高雄第一科技大學科技法律研究所 廖欽福教授

