

公債還本付息義務履行 之法律問題初探

廖欽福*

摘 要

司法院釋字第 475 號解釋揭示，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 11 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沉重負擔，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 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，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抵觸。本文乃就中國國民黨以民國 36 年美金公債提出抵償事件進行分析與討論。

關鍵詞：

* 國立高雄科技大學科技法律研究所教授。

Legal Issues of Public Debt Paying Back Principa and Interests Performance Obligations

作者英文姓名**

Abstract

According to Judicial Yuan interpretation No. 475, The National Assembly, responding to necessity before national reunification, enacted amendments to the Constitution, Article 11 of which provides that “For managing affairs and relations of rights and obligations between people living in the free area and the mainland area, relevant laws may be specifically enacted.” The government’s treasury bonds issued before 1949 in the mainland area had been issued on the basis of meeting the then nation’s financial needs and guaranteed by the then nation’s (including the mainland area) tax revenue and other assets. It was a huge sum. Thereafter, due to national convulsions, the government retreated to Taiwan. Thus, the guarantee basis of those bonds has changed. Apparently, it would be against the principle of equality if the current government were to pay those debts immediately because this would put a heavy burden on the people in the Taiwan area. Accordingly, the legislature, based on the delegation provided in Article 11 of the Amendments, enacted the Act Governing Relations between People of the Taiwan Area and

**

Mainland Area, Article 63, Paragraph 3, of which provides that those unpaid foreign currencies or gold-based bonds issued before 1949 in the mainland area and those debts owed by national banks and financial institutions receiving deposits incurred before the government's retreat to Taiwan would not be paid before national reunification. This deferral imposed on creditors' rights to the government is consistent with the abovementioned amendments to the Constitution. It is furthermore not in conflict with Article 23 of Constitution, which specifies the criteria under which the people's freedoms and rights may be restrained. This article analyzes the incidents that the Chinese Nationalist Party submitted for the 1947 US dollar public debt.

Keywords:

公債還本付息義務履行 之法律問題初探

廖欽福

國立高雄科技大學科技法律研究所教授

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
- 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、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
- 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

肆、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」

伍、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
- 三、本文分析

陸、結語

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¹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²。

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**」³、「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

¹ 參見，不當黨產處理委員會民國 106 年 6 月 14 日黨產處字第 106001 號處分書。

² 國民黨新聞稿：黨產會追徵處分違法不當，罔顧客觀事實，國民黨將提起訴訟維護權益（2017/7/17）（http://www.kmt.org.tw/2017/07/blog-post_17.html）。

³ 審查意見認為：歷史上，國民黨現所持有之「第二期美金債券」，理論上有可能是以「政府代表人」（不只為代理人）所持有，若現在該些債券係屬有效的「有價證券」，其所有權之權屬之認定，恐怕是另一個可以爭議的問題。蓋當時仍處於「以黨領政」的時代，國民黨所取得的財產及債券，恐怕都係代表國家取得。就此而言，當時的中國國民黨與國家法人的關係如何，必須在理論上有一些交代。本文所主張，「第二期美金債券」係屬中華民國政府對於國民黨的債務，容有速斷之嫌。就此，如就現有史料呈現，當時是否中國國民黨就是國家，容有進一步討論空間。

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……⁴等。

對於黨產會追繳之價金，將以所持之民國 36 年第 2 期美金公債（36 年 10 月發行）之實體債票與零散息票繳付，估計現額約為新台幣 385 億 1,439 萬 8,735 元，繳付給法務部行政執行署，用以抵銷上述 8 億餘元之行政處分；公債是中華民國政府依據「民國 36 年美金公債條例」發行時，國民黨以黨產黃金、美金等外幣繳購而取得，目的在協助政府確保國家幣值與金融制度穩定，以及成為日後新台幣發行之準備。國民黨強調，由於民國 36 年美金公債條例仍未廢止，國民黨目前仍得主張該批中央銀行發行之公債債權……⁵等。

最終，行政執行署強制執行行政院黨產會追徵國民黨八點六億元不當取得財產，在駁回國民黨相關抵償方案後，已在 18 日正式行文國民黨，將自 9 月 27 日起，分四波正式貼封條查封國民黨在台北市、新北市及金門縣的 14 處不動產，百年歷史的國民黨首度面臨不動產被查封的命運⁶。

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

⁴ 國民黨新聞稿：黨產會追徵處分違法不當，罔顧客觀事實，國民黨將提起訴訟維護權益（2017/7/17）（http://www.kmt.org.tw/2017/07/blog-post_17.html）。

⁵ 國民黨新聞稿：執行署不是黨產會附隨組織—請依法行政（2017/8/24）（http://www.kmt.org.tw/2017/08/blog-post_24.html）。

⁶ 國民黨 14 處不動產 行政執行署 27 日起查封（聯合報 2017/9/22）（<https://udn.com/news/story/6656/2715903>）。

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⁷。

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⁸。個人淺見以為，如自法律視角，諸如：債務國家⁹、國家舉債上限¹⁰、財政健全¹¹、公共債務法¹²等，乃至於憲法上公債課題¹³、概念¹⁴……進行討論，本議題有許多討論空間。

⁷ 參見，蔡茂寅，「論公債之憲法課題」，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集—現代國家與憲法，月旦，頁1404，1997年。

⁸ 同前註。

⁹ 參見，蔡茂寅，「公債之法律問題，兼論從『租稅國家』到『債務國家』的巨變」，律師通訊第207期，頁56至57，1996年12月；蔡茂寅，「從租稅國家到債務國家，談我國公債問題之嚴重性」，稅務旬刊第1630期，頁7至8，1997年1月。

¹⁰ 參見，朱子元，論憲法上舉債權限之意義與界限，臺灣大學法律學研究所碩士論文，2013年。

¹¹ 參見，廖欽福，「論公債財政健全原則之基礎理論及其實踐之手段」，財稅研究第33卷6期，頁89至116，2001年11月；廖欽福，「公債財政健全原則之研究」，財稅法論叢第2卷，頁350至375，2003年5月；廖欽福，「我國2014年「財政健全方案」評介」，政府審計季刊第35卷第1期，頁3至11，2014年10月；廖欽福，「地方自治與財政自主，財政健全：監察院102內正字0020糾正台南市運河星鑽案之反思」，月旦法學，第225期，頁24至50，2014年2月。

¹² 參見，廖欽福，「2013年新修正公共債務法評析」，當代財政第35期，頁27至41，2013年11月。

¹³ 參見，蔡茂寅，「論公債之憲法課題」，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集—現代國家與憲法，月旦，頁1403至1442，1997年。

¹⁴ 參見，廖欽福，憲法公債概念及基本原則之研究，中原大學財經法律研究所法學碩士論文，1999年2月；廖欽福，「憲法公債概念之研究—以中華民國制憲史之考察為中心」，德明學報第16期，2000年12月，頁183至197。最新的討論，參見，簡玉聰，「租稅與公債在法律學上的定性與定位—以兩者在財政法上的道魔生剋關係為中心」，社團法人台灣法學會主編，台灣法學新課題（十一），元照出版有限公司，頁85以下，2015年。

至於本文討論者，乃涉及公債構成要件¹⁵中的「定期還本付息」義務的履行¹⁶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¹⁷

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

¹⁵ 參見，廖欽福，「公債構成要件論—以司法院大法官第三三四號解釋為中心」，德明學報第 17 期，頁 85 至 97，2001 年 6 月。

¹⁶ 參見，廖欽福，「論國家公債償還義務之履行：以日治時期日本政府在台發行公債為例」，月旦財經法，第 9 期，頁 117 至 150，2007 年 6 月，本文重點討論，在於日本政府在日治時期統治台灣期間所發行公債，尚有多數因為日方主張消滅時效之完成，未受清償，國人多次向日交涉未果，延宕未決；而 2005 年立法院有提出「日據時代日本政府國庫券及債券處理條例」草案（立法院第 6 屆第 2 會期第 1 次會議議案關係文書，院總第 293 號委員提案第 6296 號立法院議案關係文書，中華民國 94 年 9 月 9 日印發），擬針對日治時期日本國政府在台發行相關公債債券所積欠之款項，由我國政府先行編列預算進行代為償還後，再行向日本求償，本文提出了相關的討論；許家銘，論國家公債償還之義務—從大法官會議釋字第 475 號解釋出發，國立臺北大學法學系碩士班碩士論文，2000 年。

¹⁷ 國民黨新聞稿：國民黨仍持有尚未兌償約 385 億元之中華民國政府債權（2017/3/17）（<http://www.kmt.org.tw/2017/03/385.html>）。

分，根本是已有先入爲主的立場，「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。

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爲美金 36,480,920.50 元。由於當時係採「金本位制」。依美國黃金儲備法案¹⁸之規定，35 美元可以兌換一盎司（31.1035 克）黃金，因此債卷換算黃金爲 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，爲現行有效法規），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

¹⁸ 審查意見認爲：「美國黃金儲備法案」，若僅爲「法案」則不足以作爲規範依據，且應指明第幾條，其效力如何，也應予以論述，始可作爲大前提之依據。惟上述說明所提出，中國國民黨所主張，本文就目前所有資料探究，暫時無法回應此問題。

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。

（二）美金公債抵迫徵遭拒 國民黨擬打法律戰¹⁹

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。

¹⁹ 美金公債抵迫徵遭拒 國民黨擬打法律戰中央通訊社（2017/8/26）（<http://www.cna.com.tw/news/aip/201708260192-1.aspx>）。

二、不當黨產處理委員會主張²⁰：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，黨產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。

三、財政部主張²¹：不予處理，其不具擔保效力

財政部指出，根據臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 63 條，明列出凡是民國 38 年前在大陸發行尚未清償的外幣債券、民國 38 年黃金短期公債，以及「國家行局及收受存款的金融機構在大陸撤退前所有各項債務」，在國家統一前，都將不予處理。也就是指國民黨持有的這些美金公債，將不具擔保效力。

²⁰ 回應國民黨擬以所謂美金公債抵繳本會追徵價額乙事（2017/08/25）（<https://www.cipas.gov.tw/news/115>）。

²¹ 國民黨提 385 億債權 財政部：不予處理（中央社 2017/3/17）（<http://www.cna.com.tw/news/afe/201703170336-1.aspx>）；國民黨找到市值 385 億美金公債 財政部這樣回應（經濟日報 2017/3/17）（<https://money.udn.com/money/story/5641/2348040>）。黨產會追繳期限到 國民黨以美金公債繳付 財部指債券不具擔保效力（自由時報 2017/8/24）（<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2172625>）。

參、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²²

1942 年發生所謂鯨吞美金公債案²³，起因於 1941 年太平洋戰爭時期，羅斯福總統爲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 億美金作爲美金公債的準備。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 億美金作爲本息基金，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、郵政儲金匯業局爲發行機關。

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 1 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 5,000 餘萬元，其市價將達 125 億國幣。這一筆天文數字的巨款就成爲孔祥熙等少數

²² 作者本人之專業爲法律，非歷史專業，故只能就現有網路資料進行引述，如需對於相關史料進行閱讀分析，恐需與相關歷史專業者進行合作，後續強化其內容，先行敘明。

²³ 主要整理，「巨貪無比！讓蔣介石失眠的民國大貪官是誰」（百川歷史 2016/4/29）（<http://m.dssk.net/article/95642>）；「孔祥熙鯨吞美金公債之謎」（壹讀 2014/12/10）（<https://read01.com/0k4QdN.html>）。

人的囊中財富²⁴。

外界先是傳聞中央銀行職員私分剩餘美金公債，到後來，孔祥熙鯨吞美金公債的消息也傳了出來。重慶幾十家報紙的記者紛紛跟蹤報導此事。由於新聞界的介入，輿論大嘩，國民政府不得不把郭錦坤、呂咸等人抓捕查辦。

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。我們知道去年黃金發售，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」。

²⁴ 1943年10月14日，孔祥熙接見中央銀行業務局局長郭錦坤，囑咐以美金公債全部售完為名，將剩餘的五千萬美元公債由業務局全部吃進。郭錦坤心領神會，立即往各地下達命令：一律停止銷售美金公債，並授意中央銀行國庫局局長呂咸，立即轉令各省中央銀行分行，迅速將各自未曾出售的剩餘美金公債如數歸解國庫局。孔祥熙面諭呂咸，以犒賞行里推銷公債的有功人員為名，從中拿出一部分售給國庫局職員；又以調劑行中同仁生活為名，從中拿出一筆分給中央銀行內副處長、副局長以上幹部。並指使手下做假帳，以假名、假地址的方法，製造套購美金公債的跡象。一旦事發，也無法核對驗證。呂咸等人第一批購買美金公債券金額三百五十萬四千二百六十美元，照官價摺合法幣七千零八萬五千二百元，全部送給了孔祥熙一人。第二批又購買七百九十九萬五千七百四十美元，按照官價摺合法幣一億五千九百九十一萬四千八百元。此後，又分兩批先後購買了一千五百三十萬美元和七百十萬美元公債。半年內，五千萬美金公債全部被鯨吞完畢。同前註。

「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」。

王世傑將此事向蔣介石侍從室報告。侍從室二處主任陳布雷遂向蔣介石報告了此事，說：「參政員提案，孔院長鯨吞美金公債，當此困難時期，孔趁火打劫，置國計民生於不顧，實在太失公職人員體統」。

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，今者黃金案中鍾鏐、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。

二、陳師孟〈為國民黨的「美金公債」解盲〉²⁵

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

²⁵ 陳師孟，「為國民黨的「美金公債」解盲」（綠色逗陣）（http://www.beanstalk893.com.tw/forum_detail.php?info_id=608）本篇文章應該是近來對於黃金公債、美金公債解析最為透徹的一篇。

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。

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 億臺幣。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。

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。

三、「民國三十六年美金公債條例」解析

本條例在1947年3月28日公布施行²⁶，其內容主要為：

1.立法與發行目的

第1條：「國民政府為充實外匯基金。調劑對外貿易，發行公債，定名為民國三十六年美金公債」，其目的在於當時充實外匯調劑貿易之用。

²⁶ 本條例第13條：「本條例自公布日施行」。

2.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」。

3.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」。

4.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、黃金獲其他外幣、現幣轉化為美金計算。

5.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。

6.利率

第6條：「債利率定為年息六釐，自發行日起，每六個月付息一次」。

7.還本期限

第7條：「債還本期限為十年，自發行日起，每六個月抽籤還本一次，每次還本二十分之一，即美金五百萬元」。

8.還本方式與經理

第8條：「本公債應付本息，由國民政府令飾中央銀行，於每次還本付息期前六個月，就該行外匯基金項下，按期預撥同數之美金外匯，存儲備付」；第10條：「本公債還本付息，指定中央銀行及其委託之銀行經理之」。

9. 基金監理委員會之監理

第 9 條：「本公債設基金監理委員會，負責辦理基金之監理事項，由財政部、審計部、全國商會聯合會、銀行業同業公會、錢業同業公會及財政部聘請之人員組織之，其組織規程由財政部定之」。

10. 自由轉讓

第 11 條：「本公債得自由買賣、抵押、凡公務上須繳納保證金時，得作為代替品，並得為金融業之保證準備金」。

11. 罰則

第 12 條：「對於本公債有偽造或毀損信用之行為者，由司法機關依法懲治」。

肆、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

公債者，政府爲了籌措財政資金，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²⁷。亦有認為，公債乃由國家或地方自治團體所負擔的債務，而以債票或者登記方式爲之，前者稱「實體公債」或「證券公債」，後者稱「無實體公債或「登記公債」，如依其性質，可區分爲支應經常性支出，彌補歲收不足而發行的「赤字公債，以及爲了籌措建設資金而發行的「建設公債」²⁸。

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

²⁷ 參見，簡玉聰，「租稅與公債在法律學上的定性與定位——以兩者在財政法上的道義生剋關係爲中心」，社團法人台灣法學會主編，台灣法學新課題（十一），元照出版有限公司，頁 109，2015 年。

²⁸ 參見，蔡茂寅，「公債之法律問題，兼論從『租稅國家』到『債務國家』的巨變」，律師通訊，第 207 期，頁 59，1996 年 12 月。

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」。

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。

二、公債的法律關係性質分析²⁹

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」。

²⁹ 參見，蔡茂寅，「論公債之憲法課題」，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集—現代國家與憲法，月旦，頁 1434 至 1435，1997 年。

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爲（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。

申言之，**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。**

就公債之發行要件而言，吾人以爲，公債之發行固然在某種程度應該肯定政府的政策彈性以及專業裁量權，而許其就發行時期及每次之額度自爲判斷；但在「財政民主主義」的前提之下，公債之發行應得法律之明確授權，並應列入總預算或特別預算接受立法機關之審查，而且應在法定發行總餘額的限制下爲之，則應受肯認而無疑。

然而，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。

本文以爲，其中與本文直接關連性者乃國家的義務，其乃「承諾」為「定期還本付息」，本文以爲，「承諾」者應指公債之發行主體——國家對將來公債償還，即「債之清償」，**事先宣告放棄其優勢地位**，「定期」為「還本」與「付息」，且以國家整體信用為擔保，此乃承諾所具有宣示之意義，應擔保公債本金與利息之清償。

三、公債法定還本付息義務之履行與暫時「不予處理」

本應該定期還本付息，國家則經經由多種形式，諸如法律、決議、命令等多種形式，停止還本付息義務的履行，主要有：

(一)立法院決議：政府外幣債券俟光復大陸再行處理案

1.民國 27 年金公債英金債票案

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」³⁰。

2.大陸時期發行外幣債券仍應俟光復後再行清償為宜（1988.9）³¹

1988 年 9 月 23 日，行政院就立委吳淑珍於立法院第 1 屆第 81 期第 39 次會議所提「建議清理政府在大陸時期所發行之各種外幣債券，以確保政府債信」質詢答覆。內容彙整如下：

一、民國 37 年 8 月為因應國家財政經濟上之重大變故，總統依憲法及動員勘亂時期臨時條款之規定，頒布「財政經濟緊急處分

³⁰ 引自，中華民國 46 年 7 月 30 日財政部 (46) 台財公發第 04665 號代電，原函內容為：「受文者：中央銀行

據公債司案呈 貴行業務局台業 (46) 發字第七三四號函，略以台灣銀行公庫部代電，為香港匯豐銀行，函稱該行顧客交來民國二十七年金公債英金債票兩張，委託代兌到期本息，應如何處理轉囑核復。美金公債條例第六條第二款之規定，以其乙種債票掉換。惟該項債票於上海淪陷時全部被匪劫持。

查民國二十七年金公債英金債票，業於三十八年整理外幣債券案內整理，并依照民國三十八年整理，以致換償工作中止。當經呈准將此項公債票公告作廢，并暫緩換發。復於四十年十一月二日經立法院決議，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。

相應復請

查照轉知為荷

三十八年整理美金公債換償之各種外幣公債計包括：二十七、二十九年美金公債，三十一年同盟勝利美金公債，三十六年美金短期庫券。至未包括之三十六年美金公債及三十八年黃金公債亦奉准比照辦理」。

³¹ <https://www.cipas.gov.tw/stories/48>；原始資料出處：立法院公報第 77 卷第 77 期院會記錄，頁 136。

令」。同年 9 月，行政院據以訂定「政府外幣債券處理辦法」，準備以「民國卅八年整理美金公債」換回前發行之外幣政券。詎該項整理美金公債甫於上海印齊，該地即告淪陷，全部債票均被劫持³²。政府遷臺後，基於政治與財政上之考量，於民國四十年經貴院作成決議如下：「因大陸淪陷，倉卒播遷，以致換領券據手續未及辦理完竣；應俟大陸光復補辦換券及清償工作，以保持國家債信與人民合法權益。」

二、另基於左列理由，此類債券仍應俟光復大陸後再行清償為宜：

- (一)有關債券之帳冊文卷均留存大陸未及運出，無法據以核對清償。
- (二)經初步估算，各種債券未清償數額，僅本金部分約合 100 億美元。此外，尚涉及利息問題，非目前國庫所能負擔。
- (三)已發行未售罄存放於大陸各地銀行之各種債券，及在上海印妥尚未換發之「民國卅八年整理美金公債」，均被中共劫持，一旦宣布清償，勢必為其利用，影響政府財政之穩定與健全。

3. 「外幣債券」有違權利義務公平負擔原則（1996.04）³³

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

³² 審查意見建議：「印齊之債券均被劫持」之事實，如果屬實，此些債券其請求償還之效力為何，應該有所論述，本文初步以為，其如經法定程序作廢，似可拒絕給付，但不排除善意第三人取得保護問題。

³³ <https://www.cipas.gov.tw/stories/41>；原始資料出處：立法院公報第 85 卷第 28 期院會記錄，頁 133。

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。

4.公債無法辦理核對清償（2002.04）³⁴

2002年4月30日，立委孫大千於立法院第5屆第1期第11次會議，就民衆持有中華民國第一期美金公債屢次向財政部請求清償，然所得答案均爲暫不予以處理，似有枉顧民衆權益之慮，向行政院提出質詢。行政院經交據財政部查復，於同年6月4日答復，有關大陸時期所發行外幣債券部分，內容摘要如下：

- 一、此類債券係政府於民國三十八年以前，以大陸地區之稅收及國家資源為清償之擔保，所發行尚未清償之債券，其發行對象為不特定之個人或法人，且為無記名式，並無法掌握持有者名單及未兌償數額，依據現行「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第六十三條第三項第一款規定，無法做任何例外兌償處理。
- 二、就債券之帳冊、文卷、暗記暨樣張等均存大陸未及運出，無法辦理核對清償。
- 三、我政府基於大陸時期發行公債之事實及政府債信之維護，對於大陸時期發行之外幣債券，尚未清償完畢乙點並無爭執。惟兩岸關係之發展與演變，尚無定論，基於欠缺資料及償債資金匱乏等理由，政府目前時無法辦理清償。孫委員所提針對如何辨認債券真偽先行言體相關認定辦法一節，於現階段尚非可行。本案由於涉及兩岸事務，所詢外幣債券之債務清償與其他諸多兩岸問題相同，皆為歷史所遺留之政治問題，並非單純之債務清償問題，宜俟將來全國統一後，再研擬妥善處理辦法予以解決。

³⁴ <https://www.cipas.gov.tw/stories/42>；原始資料出處：立法院公報第91卷第40期院會記錄，頁18。

(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」。

民國 62 年 6 月 5 日 62 台統(一)義字第 2250 號總統令「疏濬河北省海河工程短期公債條例、民國十八年遼寧省整理金融公債條例、民國十八年南京特別市特種建設公債條例、漢口特別市市政公債條例、鐵道部收回廣東粵漢鐵路公債條例、民國十九年建設委員會電氣事業長期公債條例、浙江省杭州市自來水公債條例、上海市市政公債條例、民國二十四年四川省善後公債條例、河南省民國二十年善後公債條例、民國二十年江蘇省運河工程短期公債條例、民國二十年財政部整理山西省金融公債條例、民國二十一年江浙絲業短期公債條例、民國二十一年湖北省善後公債條例、上海市災區復興公復條例、民國二十三年玉萍鐵路公債條例、民國二十三年上海市市政公債條例、民國二十三年江蘇省水利建設公債條例、民國二十四年青島市市政公債條例、民國二十四年漢口市建設公債條例、民國二十四年廣東省建設公債條例、民國二十五年江西省整理土地公債條例、民國二十五年青島市建設公債條例、民國二十五年北平市政公債條例、廣東省政府短期金庫券條例、民國二十九年江蘇省整理地方財政公債條例、民國三十年滇緬鐵路金公債條例、民國十九年廣東省整理金融庫十二年糧食庫券

條例章程、民國二十六年開濬廣東省港河工程美金公債條例、節約建國儲金條例、節約建國儲蓄券條例、民國三十年糧食庫券條例、民國三十二年糧食庫券條例、中華民國三十七年短期國庫券條例及民國三十七年短期國庫券條例、均停止適用」。

然公債條例為法律之一種，如要廢止該條例之效力，則應該經過立法院議決，方得廢止該法律，嗣後經總統公佈而失其效力，然公債條例與一般法律有異之處在於，公債法律本身所生之公債借款契約負有對於公債本金利息給付之義務，不因公債條例之「廢止」或「停止適用」而免除給付本金利息之義務，因此，在公債未能完全還本付息前，公債條例不應任意廢止，即使立法院廢止該法律，經總統公佈；抑或更有甚者，總統直接廢止該公債法律而未經立法院的議決者。

（三）法律：臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 63 條第三項

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。

不過，如觀察民國 81 年 7 月 31 日 關於第 63 條立法理由，並無對於第三項進行說明³⁵。

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

³⁵ 民國 81 年 7 月 31 日 第 63 條立法理由：一、大陸地區係我國領土，在法理上固應適用中華民國法律，惟自民國三十八年政府播遷來臺之後，中華民國法律事實上不能施行於大陸地區，臺灣地區人民與大陸地區人民間，大陸地區人民相互間及其與外國人間，在大陸地區所成立之民事法律關係及已取得之權利與負擔之義務，若不予承認，顯然有悖情理，為保障既得權益，爰規定本條例施行前除違背臺灣地區公共秩序或善良風俗者外，承認其效力。二、有關大陸地區權利之行使或移轉，如本條例施行前已有法令限制，自不因第一項之規定，承認其行使或移轉之效力，爰設第二項規定。三、本條所稱之人民，其含義與第一條相同。

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。

(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。

2. 中央銀行函示

中央銀行台央發字第 643 號（民國 81 年 10 月 16 日）：「銀元及銀元兌換券自 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」。

(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）³⁶

1988年9月23日，行政院就立委吳淑珍於立法院第1屆第81期第39次會議所提「建議清理政府在大陸時期所發行之各種外幣債券，以確保政府債信」質詢答覆。內容彙整如下：

一、民國37年8月為因應國家財政經濟上之重大變故，總統依憲法及動員勘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「政府外幣債券處理辦法」，準備以「民國卅八年整理美金公債」換回前發行之外幣政券。詎該項整理美金公債甫於上海印齊，該地即告淪陷，全部債票均被劫持。政府遷臺後，基於政治與財政上之考量，於民國四十年經貴院作成決議如下：「因大陸淪陷，倉卒播遷，以致換領券據手續未及辦理完竣；應俟大陸光復補辦換券及清償工作，以保持國家債信與人民合法權益。」

二、另基於左列理由，此類債券仍應俟光復大陸後再行清償為宜：

- (一) 有關債券之帳冊文卷均留存大陸未及運出，無法據以核對清償。
- (二) 經初步估算，各種債券未清償數額，僅本金部分約合100億美元。此外，尚涉及利息問題，非目前國庫所能負擔。
- (三) 已發行未售罄存放於大陸各地銀行之各種債券，及在上海印妥尚未換發之「民國卅八年整理美金公債」，均被中共？持，一旦宣布清償，勢必為其利用，影響政府財政之穩定與健全。

2. 「外幣債券」有違權利義務公平負擔原則（1996.04）³⁷

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，

³⁶ <https://www.cipas.gov.tw/stories/48>；原始資料出處：立法院公報第77卷第77期院會記錄，頁136。

³⁷ <https://www.cipas.gov.tw/stories/41>；原始資料出處：立法院公報第85卷第28期院會記錄，頁133。

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。

3. 公債無法辦理核對清償（2002.04）³⁸

2002 年 4 月 30 日，立委孫大千於立法院第 5 屆第 1 期第 11 次會議，就民衆持有中華民國第一期美金公債屢次向財政部請求清償，然所得答案均為暫不予以處理，似有枉顧民衆權益之慮，向行政院提出質詢。行政院經交據財政部查復，於同年 6 月 4 日答復，有關大陸時期所發行外幣債券部分，內容摘要如下：

- 一、此類債券係政府於民國三十八年以前，以大陸地區之稅收及國家資源為清償之擔保，所發行尚未清償之債券，其發行對象為不特定之個人或法人，且為無記名式，並無法掌握持有者名單及未兌償數額，依據現行「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第六十三條第三項第一款規定，無法做任何例外兌償處理。
- 二、就債券之帳冊、文卷、暗記暨樣張等均存大陸未及運出，無法辦理核對清償。
- 三、我政府基於大陸時期發行公債之事實及政府債信之維護，對於大陸時期發行之外幣債券，尚未清償完畢乙點並無爭執。惟兩岸關係之發展與演變，尚無定論，基於欠缺資料及償債資金匱乏等理由，政府目前時無法辦理清償。孫委員所提針對如何辨認債券真

³⁸ <https://www.cipas.gov.tw/stories/42>；原始資料出處：立法院公報第 91 卷第 40 期院會記錄，頁 18。

偽先行言體相關認定辦法一節，於現階段尚非可行。本案由於涉及兩岸事務，所詢外幣債券之債務清償與其他諸多兩岸問題相同，皆為歷史所遺留之政治問題，並非單純之債務清償問題，宜俟將來全國統一後，再研擬妥善處理辦法予以解決。

(五)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³⁹：

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，也就是臺灣地區與大陸地區人民關係條例第63條規定之適用的對象，故也是暫時不予處理。

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。

³⁹ 整理自，戴學文，從息借商款到愛國公債，細說早期中國對內公債（1894–1949），商周文化事業股份有限公司，頁258以下，2017年9月。

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⁴⁰，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。

6. 外幣公債

國民政府的外幣公債，除了 26 年關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。

⁴⁰ 參見，銀行業戰前存款放款清償條例第 2 條：「戰前定期存款或放款截至本條例公布日止尚未清償者，應照下列規定結償之：一、民國二十六年八月十三日以前存款或放款，自存入或放出之日起，仍照原定利率計算，並照本利和加一倍結償，例如本利和為一百元者，加一倍結償為二百元。二、民國二十六年八月十四日以後存款或放款不計利息，並按年遞減百分之二十計算結償；例如二十七年存放款為一百元者結償一百八十元，二十八年存放款為一百元者結償一百六十元，二十九年存放款為一百元者結償一百四十元，三十年存放款為一百元者結償一百二十元」；第 4 條：「第 4 條依照本條例第二第三兩條計算存放款，其數額在二千元以內者，應照每元償還金圓券三元結償之，在二千零一元至五千元者，除二千元應照一比三償還外，其餘數照每元償還金圓券二元結償之，在五千元以上者，除二千元應照一比三及二千零一元至五千元照一比二償還外，其餘數照每元償還金圓券一元結償之。」

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。

伍、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」

對於公債是否立刻償還，如果從歷史上觀察，國家對公債還本付息之承諾，實際並未遵守，所在多有。過去人民相信政府發行之公債而承購，不論當時是否出於自由意志，皆建立在對國家債信之強大信賴感上，基於人民財產權與信賴利益之保障，還本付息應為國家最基本的任務。前揭案例中，不論立法院以決議方式暫時停止支付公債本息，或總統令廢止或停止適用若干公債條例，或者經由臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 63 條第 3 項進行規範。後者司法院進行解釋，認為不違反憲法第 23 條，與憲法並無抵觸，前者，無論是立法院決議，抑或總統令，其性質與效力均有合憲性與合法性的問題，容進一步檢討。

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⁴¹，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

⁴¹ 「財政部財政史料陳列室：救國公債相關史料」，<http://museum.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=3725&ctNode=37&mp=1>，最後瀏覽日：2017 年 10 月 7 日。

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⁴²，上述均屬歷史上的例證。

二、司法院釋字第 475 號解釋

(一) 案例緣起

規範兩岸間人民間權利義務之法律，誠如前所述，以臺灣地區與大陸地區人民關係條例為主⁴³，依據本條例第 63 條第 3 項規定「國家統一前，左列債務不予處理：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」，實務上發生年近 70 的老婦人李佩秋以「中華民國」、「財政部」、「中央銀行」等為被告，分別向台北地方法院民事庭提起請求給付關於「民國三十六年第一期短期庫券」的給付訴訟，請求給付原本面額 10 元美金的國庫券債務連本帶利共新台幣 280 餘萬元，本案經過承審法官林瑞斌認為憲法的效力高於法律，法官有遵守之義務，故兩岸人民關係條例第 63 條第三項規定有違憲法第 15 條人民財產權應予保障之意旨，故裁定本案停止訴訟，並擬具釋憲聲請書向司法院大法官釋憲⁴⁴，請求司法院大法官宣告該條文違憲，應該失效。

⁴² 同前註。

⁴³ 事實上，目前台灣與中華人民共和國間的關係，已經從過去動員戡亂時期（1949 到 1991 年）的「合法政府對叛亂團體的一個中國的內部關係」演變到現在「特殊的（*sui generis*）國與國關係」，過去大一統的憲法並未能夠有承認中華人民共和國法律效率的餘地，而經由 1991 年的修憲於增修條文第 10 條「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」來賦予承認對方的合憲性基礎，而此種國與國間的關係又與一般的國與國關係不同，所以才會大費周章去制定一個「台灣與大陸地區人民關係條例」。參見，許宗力，「兩岸關係法律定位百年來的演變與最新發展—台灣的角度出發」，臺灣法制一百年論文集，臺灣法學會，頁 359 以下，1996 年。

⁴⁴ 參見，「國庫券半世紀無法兌現，聲請釋憲」，律師雜誌 220 期，頁 5 到 6，1998 年 1 月。

(二)解釋文

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 11 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沉重負擔，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 條第三項規定：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抵觸。

(三)解釋理由書

國民大會為因應國家統一前之需要，依據憲法第 27 條第一項第三款及第 174 條第一款之規定，制定憲法增修條文。其第 11 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沉重負擔，顯違公平原則。

人民之自由權利固受憲法之保障，惟基於公共利益之考量及權衡個人私益所受影響，於符合憲法第 23 條之要件者，立法機關得以法律為適當之限制；又憲法於一定條件下明確授權立法機關制定法律為特別規定時，

法律於符合上開條件範圍內，亦不生牴觸憲法問題。81年7月31日公布施行「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，即係依據憲法增修條文第11條授權而制定，該條例第63條第項規定：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，係因情事變更，權衡國家情勢所為必要之手段，無違上開憲法及憲法增修條文之意旨，與憲法尚無牴觸。

三、本文分析

對於上述國家經法律規定，暫時停止還本付息，對於當事人而言，乃涉及關於公債糾紛的救濟問題，有論者出：公債債權人絕不得以強制執行之手段實現其債權⁴⁵、公債的司法救濟途徑⁴⁶……等議題。

⁴⁵ 雖然以國家公信用作為擔保的公債，就其還本付息的契約條件（期間、利率等），在每次發行時均有明確的規定，因此較不易發生法律上的紛爭；但在公債無法清償時，公債承買人（即債權人）得否對國家之財產為強制執行，即生解釋上之疑義。易言之，由於國家之財產具有公共之性格，若遭拍賣，勢將對公益造成重大之影響，因此有認為不能作為民事上強制執行之標的者。然而國家之財產本有諸多之用途，「公用財產」之中，供國營事業使用之「事業用財產」，甚至供行政之用的「公務用財產」，並無絕對不能供拍賣以充確保國家債務信用的堅強理由；至若可供收益或處分的「非公用財產」，與人民之私有財產，在性質上並無二致，理論上當然可為強制執行之標的。現行之強制執行法自122條之1以下亦定有對公法人財產執行的規定，因此，不論在性質上或實務上均不得認為，公債債權人絕不得以強制執行之手段實現其債權。參見，蔡茂寅，「論公債之憲法課題」，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集—現代國家與憲法，月旦出版社股份有限公司，頁1435，1997年。

⁴⁶ 就公債的司法救濟途徑而言，在公、私法關係異其救濟途徑的我國，將「公債法律關係」解為公法關係抑或私法關係，將因此決定有關公債的法律糾紛應循行政救濟途徑，抑或民事訴訟途徑解決。但在目前由於我國之行政訴訟僅以行政處分為對象，因此，為救濟之目的亦非不可能將「公債法律關係」解為私法契約，而由民事法院解決因之所生之紛爭。此種為了救濟之目的，而採取「非行政處分即私法契約」的解釋方式，實有與現行的不合理制度妥協之不得不然的理由。日後在修正行政訴訟法時，應將訴訟範圍擴及到「公法上之爭議」，並應增訂「給付訴訟」之類型，以謀求妥適之解決。參見，同前註，頁1436。不過，上述討論，我國已經有了給付訴訟類型，已經解決部分疑義。

本號解釋可以整理以下幾個論點：

- 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沉重負擔，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

在財政制度意義上，租稅國原則在實質上內含有國家的經常性支出必須仰給於租稅收入，而非債務收入之內涵，也因此衍生出「健全財政主義」之原理。健全財政主義要求財政健全，欲求財政健全，首重收支平衡，惟此非僅形式意義之平衡，若貫徹其要求，則須以實質意義之財政平衡以為補救，亦即國家財政支出必須體認到，原則上應以稅課收入等實質性經常性收入為主要來源，而不得依賴公債、借款等非實質性收入支應，方符健全財政主義之要求⁴⁷。

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。

⁴⁷ 參見，蔡茂寅，「稅課收入（上）」，月旦法學教室，第 91 期，頁 76，2010 年 5 月。

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⁴⁸，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 5,300 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。

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⁴⁹。

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

⁴⁸ 參見，戴學文，從息借商款到愛國公債，細說早期中國對內公債（1894-1949），商周文化事業股份有限公司，頁 262，2017 年 9 月。

⁴⁹ 同前註。

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⁵⁰。

（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。本文以為，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」⁵¹，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原因進行考察，進行類型化。

陸、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

⁵⁰ 參見，戴學文，從台灣海防借款到愛國公債，歷數早期中國對外公債（1874-1949），商周文化事業股份有限公司，頁8-9，2017年9月。

⁵¹ 意即當時的舉債使用對該地區是有害的，例如，當時國共內戰，如果舉債所獲取的資金，當時是國民黨政府是用來與共產黨交戰使用。

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⁵²。

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，寢假已經蛻變成爲「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⁵³。

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⁵⁴。因爲，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⁵⁵，是以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，寢假已經蛻變成爲「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⁵⁶。

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，提出初步分析。

⁵² 參見，蔡茂寅，「稅課收入（上）」，月旦法學教室，第91期，頁67，2010年5月。

⁵³ 參見，蔡茂寅，「論公債之憲法課題」，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集—現代國家與憲法，月旦出版社股份有限公司，頁1436，1997年。

⁵⁴ 參見，簡玉聰，「租稅與公債在法律學上的定性與定位—以兩者在財政法上的道魔生剋關係爲中心」，社團法人台灣法學會主編，台灣法學新課題（十一），元照出版有限公司，頁128，2015年。

⁵⁵ 同前註，頁109。

⁵⁶ 參見，蔡茂寅，「論公債之憲法課題」，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集—現代國家與憲法，月旦出版社股份有限公司，頁1436，1997年。

參考文獻（依姓氏筆畫）

壹、中文部分