

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^{*}

廖欽福 興國管理學院財經法律學系助理教授

摘要

國家發行公債以彌補入不敷出的財政困境，實為不得不然，國民購買公債，乃信賴國家將依據債務本旨，定期還本付息；然基於諸多因素，人民往往無法獲得本息的支付償還，就此，台灣有本土性的公債償還問題出現，一為司法院大法官釋字第475號解釋，認為1949年以前在大陸地區發行之國庫債券暫不償還乙案為合憲，一為日本政府於日治時期在台灣發行公債，多數因為日方主張消滅時效未受清償，是以人民憲法財產權保障，與信賴國家公債還本付息之基礎，受到嚴重侵害，此外，台灣立法院有提出「日據時代日本政府國庫券及債券處理條例」草案，欲進行相關後續處理，亦受矚目。職是之故，本文乃以台灣法律史回顧為經，公債法律關係解析為緯，就此個案提出解決之道，形塑國家公債償還義務履行之應有法律圖像。

關鍵詞：財政、公債、還本付息、財政健全、日治時期、建設公債

^{*} 本課題的初步構思與見解，可參見，廖欽福，日治時期日本政府在台發行公債償還法律問題初探，2007年兩岸財稅法學之理論與實務學術研討會，興國管理學院財經法律學系，國立台灣大學法律學院財經法研究中心，國立中正大學法學院財經法律研究中心，中國武漢大學法學院稅法研究中心，2007年6月8日。另可參見，日據時期日本政府發行公債償還問題，台灣銀行、土地銀行委託研究計畫，德明技術學院執行（計畫主持人倪仁禧，協同主持人廖欽福），2007年3月（以下引用均簡稱「前揭報告」）。

壹、前言

一、問題意識

近代財政國家的體制，在收入面上多以租稅國家的型態出現，然在給付國家、福利國家型態的大量出現，收入不敷支出的現象層出不窮，國家往往不得不仰賴公債的發行，以求取財政的一時平衡，實為不得不然。國民在自由意志下，願意購買公債，其信賴的擔保基礎，在於國家透過其租稅國家源源不絕的財力為後盾，得以保障將來償還無虞，國家依據債務本旨，定期還本付息，本屬公債購買者認屬天經地義之事；然而，基於諸多外來因素的變遷，人民所購買的公債，往往無法受到正常的償還本息，人民憲法上的財產權保障，與信賴國家公債還本付息之基礎，受到嚴重侵害，此一問題，在台灣有本土性的公債歷史問題出現，一為台灣政府，於1949年以前在大陸地區發行之國庫債券暫不償還乙案，經由司法院大法官釋字第475號解釋¹為合憲。另一問題在於，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；而日前立法院有提出「日據時代日本政府國庫券及債券處理條例」草案²，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，由台灣政府先行編列預算進行代為償還後，再行向日本求償，引起諸多討論與注目。本文擬就以日治時期公債償還之法律問題為主題，分析公債償還之法律課題。

¹ 參見司法院大法官釋字第475號解釋，其認為，1949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，勢必造成台灣地區人民稅負之沉重負擔，顯違公平原則。台灣地區與大陸地區人民關係條例第63條第3項，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。關於本案，容另行為文討論，初步說明參見廖欽福，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碩士論文，1999年2月，125頁以下。

² 參見立法院第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，2005年9月9日）。關於本草案內容與評析，見本文肆部分。

二、案例事實提出

(一)對日部分

日治時期日本政府在台灣發行諸多公債，國家具有依照公債契約本旨須定期還本付息，履行契約之義務。然在二次世界大戰終戰後，台灣脫離日本殖民統治，許多歷史問題未解，公債償還問題乃其中之一。

國人未能獲得清償，或有放棄，或有求償，然往往求助無門，屢次未果，外交部亦協助處理國人索賠³，然主要癥結點在於日本大藏省（亦即財政部，現為財務省）已於1951年12月1日公告提前償還二次世界大戰期間所發行各類國庫債券，依據日本國債法第9條規定，國債消滅時效本金為15年，利息為5年，故日治時期發行之各類國債，業已依法完成時效。其次，雖經向日本提起訴訟，然日方

³ 對此，依據外交部協助處理國人索賠日據時期各類國庫債券情事說明：「一、關於協助處理國人索賠日據時期各類國庫債券事，本部多年來曾迭此電令駐日本代表處就此事與日方進行協商，該處也將此案列為年度對日重要工作之一，本年以來已在『台日外交官定期會談』等各場合多次向交流協會、外務省、財務省等日方單位要求協商。本部復於本年（93年）8月11日再度電令該處進洽日方，該處已於8月20日及9月6日再向交流協會及財務省表答相同要求。惟日方仍一貫答覆稱，本案大藏省已於1951年12月1日公告提前償還二次世界大戰期間所發行各類國庫債券，依據日本『國債法』第九條規定，國債消滅時效本金為十年，利息為五年，故日據時期發行之各類國債，業已依法完成時效，現已無法償付云。惟該處則向日方提出，日本政府當年所作之清償公告並未及於台灣，在手續上有失完備，實不應以法律上已失時效為由加以搪塞，而應負起責任，從速處理償還事宜。本案因日方將其視為法律問題，我則視為政治問題，雙方已淪為各自表述，而未能產生任何交集。二、駐日本代表處為尋求解決本案之有利正據，除積極尋找相關判例外，並屢次與法律顧問研究司法解決之可行性，惟迄今為止之類似個案（例如洪吳振治女士為就勸業銀行戰前發行之『割增金付戰時儲蓄債券』於1980年向東京地方法院提起之求償案），法院皆判決國人（債權人）『勝訴』，然僅能取得原始債權人之金額及自求償日起迄給付完畢期間之利息，其金額實微不足道，扣除相關費用後，『勝訴』實際上入不敷出。日本為成文法國家，對國人之求償訴訟，法院依據民法相關條文作成上述照額面給付之判決，而日本債權法規多年來並無重大修改，預料今後類似訴訟之結論應是大同小異；另日方承辦人曾建議本案應由當事人逕向日本法院提起訴訟，顯示日方並不畏懼持有債券之國人訴諸司法，切其結國對我方亦不見得有利」。

法院雖皆判決國人（債權人）「勝訴」，然僅能取得原始債權人之金額及自求償日起迄給付完畢期間之利息，其金額實極度低微。

（二）台灣部分

該公債對於人民而言，影響最大者乃在當時，國家將日治時期的相關法令直接加以廢止⁴；再者，國家透過各種公告的方式，要求人民交出統一由其保管，否則將該公債作廢，此為或有爭議之所在，其主要涉及事實依據有二公告：

1. 台灣省行政長官公署公告（署財字第447號）（1945年12月13日）

查以前日本政府在台灣發行之各種債券、庫券暨台灣總督府發行之各種地方債券、庫券，因屬日本政府之債務、本公署決予全盤清理。並規定自本年12月15日起至35年1月14日下午5時止，凡所有持券人，不論台人、日人或銀行會社及各公私團體，均須到台灣銀行本店或其支店領取登記表，依照表式詳細填明，連同持有債券或庫券送往台灣銀行申請登記驗收掣取回據，過期無效。如該項債券庫券係交銀行保管者，須自行取出填繳。如係作銀行保證者，須由銀行依法繳交登記。否則一律作廢。特此公告。

行政長官 陳儀

2. 台灣省行政長官公署財政處公告（致亥真署財(二)字第53712號）（1946年12月11日）

事由：公告持有前勸業銀行發行之債券者應迅向土地銀行登記

查前日本政府暨台灣總督府在台發行之各種庫債券，業經本年11月15日署財字第42741號公告由台灣銀行恢復辦理登記，至本年12月底截止在案。惟查其中關於前勸業銀行發行之貯蓄債券，報國債券，勸業債券，復興貯蓄債券等，原由土地銀行負責辦理登記，自應一律繼續登記，以備彙集向日交涉賠償，而維人民權益。除分電土地銀行恢復辦理登記外，凡所有上項持券人尚未登記者，希於36年1月底以前，徑送土地銀行登記，勿再延誤，特此公告週知。

處長 嚴家淦

⁴ 參見公署台灣省行政長官公署佈告（署法字第36號：1945年11月3日）。

(三)分析

依據上述主要兩個公告，目前日本公債的持有方式，可初步類型化，分成三種：

1. 民眾單純持有，從未向台灣政府提出交付保管。
2. 民眾交付台灣銀行保管，手中持有保管憑證（日本政府在台灣發行之各種債券、庫券暨台灣總督府發行之各種地方債券、庫券等）。
3. 民眾交付土地銀行保管，手中持有保管憑證（主要為勸業銀行發行之債券）。

經整理分析後，相關公債債券持有者之內容，主要列表⁵如下：

表一 台灣日治時期債券種類統計表

債券種類	發行單位		保管者		
	日本大藏大臣	日本勸業銀行	台灣銀行	土地銀行	民眾
五分利公債	◎		◎		
甲號五分利公債	◎		◎		
第一回四分利公債	◎		◎		
第二回四分利公債	◎		◎		
四分利公債	◎		◎		
三分半利公債	◎		◎		
五分利國庫債券	◎		◎		◎
四分利國庫債券	◎		◎		◎
三分半利國庫債券	◎		◎		◎
支那事變國庫債券	◎		◎		◎
支那事變特別國庫債券	◎		◎		◎
支那事變割引國庫債券	◎		◎		◎
大東亞戰爭國庫債券	◎		◎		◎
大東亞戰爭特別國庫債券	◎		◎		◎
大東亞戰爭割引國庫債券	◎		◎		◎
賜金國庫債券	◎		◎		◎
貯蓄券	◎		◎		

⁵ 引自前揭報告內容整理。

債券種類	發行單位		保管者		
	日本大藏大臣	日本勸業銀行	台灣銀行	土地銀行	民眾
奉公債券（地方債券）			◎		◎
登錄濟證					
郵局證明公債					
佛貸公債					
報國債券					
支那事變行賞賜金國庫債券					
貯蓄債券		◎		◎	◎
報國債券		◎		◎	◎
特別報國債券		◎		◎	◎
復興貯蓄債券		◎		◎	
割引勸業債券		◎		◎	◎
勸業債券		◎		◎	
勸業大券		◎		◎	

貳、本案分析

關於公債的償還，本案除原始的公債發行者日本政府外，台灣政府是否具有償還義務？事涉人民財產權保障，本文首先初步解析公債概念與法律關係，次就法律關係各種形成可能性，提出分析如下：

一、公債法律概念與基礎法律關係解析

何謂公債？其法律概念為何，值得探究，依據釋字第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：(一)發行主體；(二)公債承買人；(三)財政上的需要——預算失衡，入不敷出；(四)承諾定期還本付息；(五)借款契約等五個部分，為建構公債的構成要件要素⁶（參見下表二）。

⁶ 詳細的論述，可參見廖欽福，憲法公債概念之研究，德明學報，16期，2000年12月，183

表二 公債構成要件要素

公債發行主體	公債承購者	財政上的需要—— 預算失衡，入不敷出	國家之義務	借款契約
政府	個人、商業團體、金融機構、外國政府或國際組織	在預算收支上發生入不敷出，不能平衡時	承諾定期還本付息之條件下	借款

其中與本文直接關連性者乃國家的義務，其乃「承諾」⁷為「定期還本付息」，本文以為，「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。

關於公債契約的法律性質，一般而言，多認為屬於私法上的契約關係⁸，然私法上基本運作原則——「契約自由」，是否在公債領域，完全適用無疑？蓋前述構成要件之「借款」者，表彰公債為「自由公債」、「任意公債」此時國家立於一般之地位，而非高權地位，以契約自由，運用商業原則在一般的金融市場上出售公債，並無任何強制，購買公債與否完全取決於人民之自由意志，此為自由公債之任意性；相反的，國家處於非常時期或財政危急，不論人民意願如何，國

頁以下；公債構成要件論——以司法院大法官第334號解釋為中心，德明學報，17期，2001年6月，85頁以下。

⁷ 關於「承諾」用語，在公法上意義，是否能以民法上概念解釋，值得討論，蓋私法之契約成立，為當事人之意思對立與一致，民法上用語為「要約」及「承諾」，而實際上公債之發行，為國家「邀約」與人民願意購買「承諾」二者之合致，如解釋為民法上之承諾，則國家發行公債僅為「要約之誘引」，人民願意承購公債，為向國家之「要約」，則國家有權審查是否出售公債，此為國家之「承諾」。但如此之解釋，反拘泥於文字之窠臼中，過於以私法概念解釋。

⁸ 對於公債契約的內容，尚可自雙方所生權利義務為中心，針對公債權利的得喪變更為討論，但此論述可能偏向類似民法上債法的討論方式，成為「公債契約法」專論，不過，若能針對公債特有的權利義務為討論，提出公法上的特殊觀點，自有其意義，有待將來再深入研究。

家利用公權力之強制，要求人民購買公債，則將公債之任意性轉換成變相租稅性質之租稅式公債，通常在國家緊急狀態所常見，此時易變質成為實質之財產稅。此外，有所謂「準強制公債」，其中典型者為「愛國公債」，其利用人民之愛國心而發行，以較具體之保證，半強制半自由要求人民購買，如在國家遭遇緊急危難或戰爭之際，為因應高額之國防經費，確保國家安全所發行之公債。

二、公債法律關係解析：以契約權利義務內容與變動為中心

(一)契約內容：還本付息與消滅時效

關於公債債權債務的權利義務內容，當以當時各公債債票上所記載條文約定為主，其中有爭執者乃時效完成問題，為日本政府曾經在戰後提出償還，但台灣並未受到合理通知，故未能主張應有權益。

再者，依據日本「國債に関する法律」第9條所規定消滅時效，本金為15年，利息為5年，所謂消滅時效，乃權利人在法定期間之內怠於行使權利，為懲罰權利的怠惰者，而使之權利功能耗損，其雖有法律規定，亦有公債上條款記載，然其前提為人民得有機會行使其債權請求權，依據民法第128條前段：「消滅時效，自請求權可行使時起算」，台灣民眾手中持有公債，但因當日戰爭與日後戰爭結束，似乎均無能請求，則日方引用時效為抗辯，法理上並無理由。

退一步言，若時效可以進行，民法第139條：「時效之期間終止時，因天災或其他不可避之事變，致不能中斷其時效者，自其妨礙事由消滅時起，一個月內，其時效不完成」，則或可解釋當時台日間並無法行使該請求權，則衡諸當時狀況，依據時效的立法精神，則或可援引時效不完成為救濟。上述見解，似或可在將來台灣政府協助對日求償時參酌。

(二)債務人之變更可能性分析

債務人為當時發行公債的大日本帝國，目前的日本國，其應負擔公債本金與利息的償還責任，當無疑義。但有無債之移轉，可分成國際法與民事法的變動分析：

- 1.國際法上債之移轉：債務人由日本移轉到台灣——國家繼承或國家債務之

繼承之有無？

惟可討論者乃，當時國民政府自日本取得台灣、澎湖等主權，是否有國際法上的「國家繼承」或「國家債務之繼承」的問題，不無疑義。

(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⁹。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¹⁰，一般學者將「國家繼承」區分為「全部繼承」¹¹（universal succession）和「部分繼承」¹²

⁹ 許慶雄、李明峻，現代國際法入門，月旦，1998年，104頁。

¹⁰ 以下均引自黃巧敏，國家在條約方面繼承之研究，國立政治大學外交研究所碩士論文，1999年7月，6頁以下。例如甲國領土主權移轉給乙國時，甲國就該領土在國際關係中所負擔的責任或義務以及所享之權利由乙國取代之現象；亦有學者認為「國家繼承」是「領域主權上的法之繼續性」，在領域範圍上國際法權利義務由一國移轉至他國的現象。一個國家喪失國際法人格後，有關國際法一切權利義務都立刻解除，即不能繼承享有任何權利，也無法負擔任何義務，該國所有的權利及未了之義務，都可能由替代之國際法人繼承。1978年「關於國家在條約方面的繼承的維也納公約」第2條第1款則說明「國家繼承」為「指一國對領土的國際關係所負的責任，由別國取代」。國家繼承至少有5種方式產生：割讓（cession）、合併（annexation）、解放（emancipation）、統一（formation of a union）及聯邦（federation）。

¹¹ 「全部繼承」是指國家繼承發生時，該國家之國際法人格（international person）資格完全消失，而領土被其他國家合併為他國領土，或分裂成幾個部分，成為數個新國家，或數個國家合併成一個國家之情形，也可能發生全部繼承的效果。此時，原先幾個國家法人格則全數消失。此種主權替代是完全替代，歷史上，1866年普魯士合併漢諾威即為一例。

¹² 「部分繼承」則指，國家一部分領土成為一個或數個獨立國家，或移轉給另一個或數個國家，但僅領土大小發生變化，其國際法人格並未受到影響。此種主權替代是部分替代，例如1871年德國自法國取得亞爾薩斯·洛林。在完全繼承關係中，漢諾威的領土主權全部由普魯士取代，而部分繼承中，法國仍保有其主權，僅喪失對亞爾薩斯·洛林的領土管轄權。國內學者如杜衡之教授則認為：一個國家喪失國際法人資格後，其有關國際法的一切權利義務都立刻解除，既不能繼續享有任何權利，也不再負擔任何義務。不過，該國前所

(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¹³。

(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，原則上是依雙方合意處理，若未能達成合意，則有以下諸項一般原則協助判斷。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¹⁴」。

應享之權利及未完成義務，都可能由接替之國際法人繼承。

¹³ 其發生或因一國內合憲或革命的程序，導致新政府誕生和該國統治權的移轉。政府為國家構成要素之一，代表國家行使主權。當政府組織或憲政結構發生改變或更異時，國家本身之對外法人格維持不變；而在國際法下的權利和義務——包括條約權利或義務，也繼續不變。因此，該國每一屆新政府，都有義務為前任政府行為負責。換言之，「政府繼承」中秩序規範的變化，必須依循「國家繼續原則」（principle of continuity）。不論其政府型態由帝制變為何，或以革命手段或依循憲法程序完成新政府，其國際法人格在國際法下，所享有權利與承擔義務，不因此而受影響。

¹⁴ 許慶雄、李明峻，註9書，108-109頁。關於國際法上「部分繼承」國家財產之範圍，可依據1983年「維也納關於國家財產、檔案和債務繼承之公約」第8條規定：「『被繼承國的國家財產』指在國家繼承之日按照被繼承國國內法的規定為該國所擁有的財產、權利和利益」；依據國際習慣法，原則上被繼承國消失（全部繼承）時，其國家財產由繼承國繼承；倘若被繼承國仍然存在（部分繼承），依照前開公約第10條規定：「一、一國將其一部分領土移交給另一國時，被繼承國的國家財產轉屬繼承國的問題應按照它們之間的協議解決。二、如無協議：(a)位於國家繼承所涉領土內的被繼承國的國家不動產應轉屬繼承國；(b)與被繼承國對國家繼承所涉領土的活動有關的被繼承國國家動產應轉屬繼承國。」無庸置疑，被繼承國因國家繼承無論有無協議，依國際法規定必須移轉其繼承領土範圍內之國家財產予繼承國。

(3) 本案分析

基此，台灣是否必須對於日本所發行公債產生債務負責，首先要檢討者，有無國家繼承問題，一般認為¹⁵經由開羅宣言、波茨坦宣言、舊金山合約等，台灣主權的變動屬於國際法上的領土主權變動，產生國際法上的「國家繼承」效果¹⁶，則對於權利義務的繼承，自屬當然。

然對於為清償的公債債務，若屬國家債務，則有無國家債務之繼承？值得討論。本文以為，從現有資料台日雙方並無合意繼承該債務，依據前述，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，或可將發行公債的形成原因進行考察¹⁷，則日本在台發行公債，前期以1899年所制頒的「台灣事業公債法」（大正11年3月28日法律第13號）為依據，其用途大多是為興辦事業，而非彌補赤字預算，類如今日「建設公債」，其用途，主要為鐵路的敷設、改良與收買；水利工程：以「嘉南大圳」為著名；築港；土地調查；大租權補償金；實施酒專賣；收買台灣製腦會社；監獄與政府機關建築費等，則有無償還義務則可討論。至於後期，誠如前述，進入戰爭時期，基於戰爭費用的增加，步入輔助日本財政時期，由原來的建設公債，轉向戰爭公債，則上述債務即屬「敵對性債務」，台灣當可拒絕繼承。

¹⁵ 參見陳俊涵，從國際法上國家繼承制度論日據時期與光復初期台灣土地所有權之問題，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2003年1月，293頁。

¹⁶ 對此學說上有「台灣主權未定論」諸多爭議，學者論述爭論盈庭，在此暫不討論。簡單而言，關於有關台灣在「對日和平條約」第2條規定：「日本國應放棄對於台灣島及澎湖群島的領有權及請求權」，因為該合約未具體明確規定台灣應屬中國或其他特定國的任何條款，有認為：「從此，『台灣』就在『法定地位』未確定的狀態下，被蔣家政權一直『占領』著。」參見史明，第11章中國蔣家軍閥政權殖民統治下的台灣，台灣人四百年史（中），草根文化，1998年4月，722-724頁。關於此議題，另可參考王泰升，台灣歷史上的主權問題，收錄於王泰升，台灣法律史的建立，1997年9月，277頁以下。專論乃以彭明敏、黃昭堂著，蔡秋雄譯，台灣在國際法上的地位，玉山社，1996年6月，為人所熟知。

¹⁷ 關於日本政府在台灣發行公債的法律經過，詳細說明請見本文參的部分。

2. 民事法的債之移轉：債務人由日本移轉到台灣——債務承擔之有無？

台灣政府有否自願債務承擔，公法上對此似無直接規定，則參照民法關於債務承擔¹⁸的規定，則台灣是否有債務承擔的可能性，從過去相關文件內容顯示，台灣省行政長官公署財政處公告（致亥真署財(二)字第53712號）：「……自應一律繼續登記，以備彙集向日交涉賠償……」；台灣省行政長官公署公告（署財字第447號）：「……連同持有債券或庫券送往台灣銀行申請登記驗收掣取回據，過期無效。如該項債券庫券係交銀行保管者，須自行取出填繳。如係作銀行保證者，須由銀行依法繳交登記。否則一律作廢……」，前者經登記為「以備彙集向日交涉賠償」，後者則只是「否則一律作廢」，從文字解釋似台灣均無承擔債務的意思表示，亦即並無「第三人（台灣）與債權人（公債持有者）訂立契約承擔債務人（日本）之債務者，其債務於契約成立時，移轉於該第三人（台灣）」之情況。且公債持有人無承認的意思表示存在，亦即「第三人（台灣）與債務人（日本）訂立契約承擔其債務者，非經債權人（公債持有者）承認，對於債權人（公債持有者）不生效力」之情況。

（三）債權人之變更可能性分析

公債的債權人，為公債的所有人，亦即當日購買公債者，或經其轉讓或繼承者，惟可討論者乃，有無債權讓與的問題，不無疑義。亦即可討論者乃，債權人由公債所有人移轉到台灣：債權讓與之有無？

公債所有人是否有債權讓與給台灣之情況？參照民法關於債權讓與的規定¹⁹，則債權人（公債所有人）得將債權讓與於第三人（台灣），然對此狀況，應可討論者，乃依據台灣省行政長官公署公告（署財字第447號）：「……凡所

¹⁸ 民法第300條：「第三人與債權人訂立契約承擔債務人之債務者，其債務於契約成立時，移轉於該第三人」；民法第301條：「第三人與債務人訂立契約承擔其債務者，非經債權人承認，對於債權人不生效力」。

¹⁹ 民法第294條第1項：「債權人得將債權讓與於第三人。但左列債權，不在此限：一、依債權之性質，不得讓與者。二、依當事人之特約，不得讓與者。三、債權禁止扣押者」，第2項：「前項第二款不得讓與之特約，不得以之對抗善意第三人」。

有持券人，不論台人、日人或銀行會社及各公私團體，均須到台灣銀行本店或其支店領取登記表，依照表式詳細填明，連同持有債券或庫券送往台灣銀行申請登記驗收擊取回據，過期無效。如該項債券庫券係交銀行保管者，須自行取出填繳。如係作銀行保證者，須由銀行依法繳交登記……」，以及依據台灣省行政長官公署財政處公告（致亥真署財(二)字第53712號）：公債所有人將「……前勸業銀行發行之貯蓄債券，報國債券，勸業債券，復興貯蓄債券等，原由土地銀行負責辦理登記，自應一律繼續登記……」；「……尚未登記者，希於36年1月底以前，徑送土地銀行登記……」，在當時人民因前述公告把持有公債，向土地銀行進行繳交且登記，該「登記」是否有可能解釋為債權讓與？不無疑義。

本文初步以為，參酌民法規定²⁰，則債權之讓與，非經讓與人（公債所有人）或受讓人（台灣）通知債務人（日本），對於債務人（日本）不生效力，從過去歷史資料觀之，似並無有任何「通知」的情事，也似無受讓人（台灣）讓與字據「提示」的情事，對此似應採取否定的見解。

（四）保管行為所生權利義務分析：寄託契約與委任契約成立可能性分析

1. 債權人送交公債保管：寄託契約成立可能性分析

當時公債所有人將公債送交銀行保管，對於該保管行為，乃可能成立民法上的寄託契約，所謂寄託，依據民法第589條第1項：「稱寄託者，謂當事人一方以物交付他方，他方允為保管之契約」，依據同條第2項：「受寄人除契約另有訂定或依情形非受報酬即不為保管者外，不得請求報酬」，無報酬，保管銀行主要有兩個義務，一為保管受託物的義務，依據民法第590條：「受寄人保管寄託物，應與處理自己事務為同一之注意，其受有報酬者，應以善良管理人之注意為之」，本案銀行並無報酬，其注意義務為與處理自己事務為同一之注意。二為寄託物返還義務²¹，本案似乎沒有約定期限，故公債所有人得隨時請求銀行返還該

²⁰ 民法第297條第1項：「債權之讓與，非經讓與人或受讓人通知債務人，對於債務人不生效力。但法律另有規定者，不在此限」；第2項：「受讓人將讓與人所立之讓與字據提示於債務人者，與通知有同一之效力」。

²¹ 民法第597條：「寄託物返還之期限，雖經約定，寄託人仍得隨時請求返還」；同法第598

保管的公債。

2. 債權人委任台灣政府代為請求償還：委任契約成立可能性分析

最可能產生爭議者，乃台灣省行政長官公署財政處公告（致亥真署財(二)字第53712號）：「……自應一律繼續登記，以備彙集向日交涉賠償……」，其中有無可能經由委任契約的成立，其主要內容為：「以備彙集向日交涉賠償」？而在當時公債持有人將手中持有公債，送交彙集保管，此種行為有無民法上委任契約的適用可能性？所謂委任，依據民法第528條：「稱委任者，謂當事人約定，一方委託他方處理事務，他方允為處理之契約」，則解釋上當事人是否有委任契約，有賴當時所發生事實認定，並非要有書面為之契約為必要，則若當時送交保管，公債所有人認為國家銀行會「向日交涉賠償」，或有可能成立委任契約。

若委任契約成立，則當事人間的權利義務內容為何？依據民法第535條：「受任人處理委任事務，應依委任人之指示，並與處理自己事務為同一之注意，其受有報酬者，應以善良管理人之注意為之」，銀行必須依委任人之指示，惟該指示不一定要解釋為委任人之主動指示，則該委任契約，應該有兩個事項，一為保管，一為向日交涉賠償，至於其注意程度，表面上無受有報酬，則應屬於處理自己事務為同一之注意的標準，惟當時國家乃以「由土地銀行負責辦理登記，自應一律繼續登記」，甚至「凡所有持券人……均須到台灣銀行本店或其支店領取登記表，依照表式詳細填明，連同持有債券或庫券送往台灣銀行申請登記驗收掣取回據，過期無效。如該項債券庫券係交銀行保管者，須自行取出填繳。如係作銀行保證者，須由銀行依法繳交登記。否則一律作廢」，當事人似乎在類似強制性的行政指導下，則是否應將其注意義務提升到善良管理人的注意的標準，本文認為似可採取肯定的見解。

至於台灣政府所承諾「備彙集向日交涉賠償」，是否有所行為達成目的？依據民法第544條：「受任人因處理委任事務有過失，或因逾越權限之行為所生之損害，對於委任人應負賠償之責」，則應視其實際上台灣政府所採取的行動決

條第1項：「未定返還期限者，受寄人得隨時返還寄託物」；同條第2項：「定有返還期限者，受寄人非有不得已之事由，不得於期限屆滿前返還寄託物」。

定，若長久以來均無任何向日本政府求償行動，則可能因處理委任事務有過失而要負賠償之責任；則由國家以編列預算方式先行墊付，則或可解釋為代為求償，似也可解釋賠償責任的履行，有待進一步釐清。

參、日治時期日本政府在台發行公債法律史回顧

歷史的回顧，實有助於對於日治時期日本政府在台灣發行公債的實貌，釐清真正責任與義務的歸屬，故以下分述公債法律簡史。

一、公債法律史略說

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²²，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²³，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。

中國公債之濫觴，始於光緒20年（1894年）之第一次內債，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1,100萬兩，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

²² 進一步言，如：雜稅、酷樵、告緡等制，又有錢幣之法，錢由官鑄，用以榷物；有平準之制，可以盈利，有輪票之制，入票者補官；有贖罪之法，犯者納幣得釋免；再有不足，則有告緡之制，網羅富室，勒捐入官，在唐朝、漢代以此數者，予取予求，獲得軍費。參見周玉津，中國公債制度之改革，1961年6月，23頁。

²³ 例如：後漢書順帝記「永和六年，秋，七月，甲午，詔假民有貲者戶錢一千」，參見註22書，23頁。

保，年息5厘，該股票可以質押借款，此則較具近代公債的性質²⁴。

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²⁵」，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²⁶。

二、日治時期台灣發行公債法律史初探

關於日治時期台灣公債發行的分析，中文文獻並不多見，多屬零星分散的論述。以台灣省文獻會編印「台灣史」²⁷為例，涉及日治時代財政（第八章「日據時期之台灣」第四節「財政」，主要論述公共支出、租稅、專賣、海關及鹽務），並無以公債為專門論述；又如台灣省文獻委員會出版之「台灣省通志：卷三政事志財政篇」²⁸，主要以賦稅、公賣及專賣、糧政、鹽政、海關為論述重

²⁴ 參見許鼎彥，交通系與民初的國內公債，中國歷史學會史學叢刊，28期，1996年9月，334頁。

²⁵ 轉引自汪孝龍主修，黃玉齋增修及整修，台灣省通志：卷三政事志財政篇第一冊，台灣省文獻委員會，1970年6月10日，907頁。原文出處：江日昇，台灣外記：第二冊（台灣文獻叢刊第六〇種），台灣銀行，1960年，206-207頁。

²⁶ 參見汪孝龍主修，黃玉齋增修及整修，註25書，907頁。

²⁷ 參見盛清沂、王詩琅、高樹藩，台灣史，台灣省文獻會，1994年6月，三版，540頁。

²⁸ 參見汪孝龍主修，黃玉齋增修及整修，註25書；汪孝龍主修，黃玉齋增修及整修，台灣省通志：卷三政事志財政篇第二冊，台灣省文獻委員會，1970年6月10日；汪孝龍主修，黃

點，亦無公債的專章論述。僅有台灣省文獻會「重修台灣省通志：卷四經濟志財稅篇」²⁹，在論述上區分成：公共支出、稅課收入、非稅課收入、公債及賒借收入等，而將公債與賒借收入獨立成一章說明³⁰，但是篇幅極少³¹，是以將來進一步充實史料的來源。

(一)日治時期財政時代背景簡述

1.財政發展過程概述

日治時代台灣財政，一般將之分為三個時期³²：

(1)受日本財政補助時期（1896～1904年）³³

日本在取得台灣當時，台灣財政窮乏必須仰賴日本國庫的補助，1896年當時歲入965萬圓中補助金為694萬圓，1897年歲入為1,128萬圓，補助金為596萬圓，特別是軍事費用的浩大，故有認為日本領台造成日本本國財政過於負擔，得不償失，故有人主張將台灣賣給法國一億圓³⁴，即所謂「台灣賣卻論」出現³⁵。

本時期在統治台灣之初，除一般的行政經費，因為需要建立諸多制度，如：土地調查、郵政、電信、鐵道、森林等事業的開辦，鴉片、食鹽、樟腦等專賣事業的建立，都需要大量的經費，此時，原有台灣稅制有待建立，故仰賴日本補充

玉齋增修及整修，台灣省通志：卷三政事志財政篇第三冊，台灣省文獻委員會，1970年6月10日；汪孝龍主修，黃玉齋增修及整修，台灣省通志：卷三政事志財政篇第四冊，台灣省文獻委員會，1970年6月10日。

²⁹ 參見鄭喜夫撰稿，重修台灣省通志：卷四經濟志財稅篇，台灣省文獻委員會，1991年10月30日。

³⁰ 在此可以檢討的是，本書的章節分類，可能有不合於目前財政學或者自財政法學的分類標準，惟此屬史學的論著，似無必要如此強求。

³¹ 自907到917頁，僅僅11頁，而本書全書共917頁。

³² 主要以黃通、張宗漢、李昌謹，日據時代台灣之財政，聯經，1987年1月，1頁以下，其時期分類為依據。

³³ 明治28年至37年。

³⁴ 許極燉，台灣近代發展史，前衛出版社，1998年4月，281頁。

³⁵ 盛清沂、王詩琅、高樹藩，註27書，540頁。

金成為財政大宗的來源³⁶。但是經由1897年4月，實施「台灣總督府特別會計法」，台灣的財政面目一新，而到1904年就提前解除總督府在財政上的虧絀³⁷。

有認為台灣的財政情況良好，主要可以自財政上的獨立，也就是不受到日本母國的補助為基準，但是似乎有兩點可以納入考慮：一為到1913年前的砂糖消費稅，均屬於台灣所有，也就是把日本內地的消費糖所徵得的砂糖消費稅，全數歸屬於台灣，可能在形式尚未受補助，但實質上仍有，此為「收入歸屬論」的檢討；一為「經費所屬」，此乃軍事經費，就台灣而論，完全由日本內地負擔³⁸。

(2) 本身發展日趨繁盛時期（1905～1936年）³⁹

1905年因為日俄戰爭爆發，日本財政本身困難，於是補充金因此而中止，其後十年，台灣開始自籌財源，進行財政自立，例如對於租稅體系整理、而公營事業中阿里山森林、水租、電力事業的收入增加，特別是專賣事業中菸專賣的開辦，使得收入大大增加，特別是1907年後糖業鼎盛，透過「砂糖消費稅」的突增，數量甚鉅。

1914年到1921年時，因為砂糖消費稅改由日本內地增收，而又廢止水租，並進行電力、煤氣事業的整理，致歲入上打擊很大，但是因為適逢第一次世界大戰，透過「戰爭繁榮」，其他的稅收大量增加，且又將地稅的課稅標的擴充，提高稅率，亦對收入有很大助益。

1922年到1930年，因為第一次世界大戰的結束，經濟蕭條，政府開徵第二種、第三種所得稅，且舉辦所謂的酒專賣，但其發展並非順利。到1931年因為發生瀋陽事變，進入戰爭，經濟開始強調「戰爭繁榮」，收入有開始增加⁴⁰。

但是，台灣財政的提前獨立，有認為應該屬於日本經營殖民地的成功，稱

³⁶ 黃通、張宗漢、李昌謹，註32書，3頁。

³⁷ 參見史明，台灣四百年史（上），草根文化，1998年4月，282頁。

³⁸ 參見北山富久二郎著，周憲文譯，日據時代台灣之財政，收錄於台灣經濟研究史八集（台灣研究叢刊第七一種），1959年10月，93-94頁。

³⁹ 明治38年至昭和11年。

⁴⁰ 黃通、張宗漢、李昌謹，註32書，3-4頁。

「自佔有台灣以來，憂慮母國每年非有若干負擔不可的國民，至此得見其毋須負擔，自然十分歡喜。法國經營安南凡20餘年，從1887年到1895年，8年間由國庫補助7億5,000萬法郎（三億圓），此外還募集8,000萬法郎的公債，到了近年，始不受國庫補助而得自給，法國相慶，認為新殖民地政策的晨星曙光；像《泰晤士報》，說是法國的天才在殖民政策上的表現。現在日本占領台灣僅9年半，國庫所費3,000萬圓，就成自給殖民地。以此比較法國的安南殖民地，果何如耶？」⁴¹。

(3)補助日本財政時期（1937～1944年）⁴²

1937年日本本國正式步入戰爭，戰爭所需經費增加，特別是在1936年總督小林提出，而後總督長谷川延續的三大政策「工業化、皇民化、南方政策」的施政方針下，台灣除自身的支出外，更要負擔鉅額的新經費，透過台灣總督府在年度預算中增列「臨時軍事費特別會計」方式，進行撥款⁴³。

2.財政收入項目概述

日治時期，在採行特別會計制度下，與內地分離⁴⁴，在體制上台灣財政收入與支出，主要有⁴⁵：補充金、整理地稅、砂糖消費稅、專賣事業、公營事業、稅制整理、公債、事業費、調查試驗費、勸業費與補助費。

⁴¹ 引自矢內原忠雄著，周憲文譯，日本帝國主義下之台灣，海峽學術出版社，1999年10月，77-78頁。原文出處：竹越與三郎，台灣統治志，219頁。相同的見解引用，參見史明，註37書，286頁，其認為，當時歐美列強統治亞洲、非洲各地殖民地，欲在財政上取得收支平衡，實為難中之難。

⁴² 昭和12年至19年。

⁴³ 參見黃通、張宗漢、李昌謹，註32書，68頁。

⁴⁴ 參見黃昭堂著，黃英哲譯，台灣總督府，前衛出版社，1996年10月，新修訂版第二刷，91頁。

⁴⁵ 主要「暫時」以黃通、張宗漢、李昌謹，註32書，第二章「台灣財政之體制」為分類標準，但以今日財政學、財務行政或財政法的分類，則似有疑問，現容姑且從之。

3. 公債發行狀況概述⁴⁶

(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11年3月28日法律第13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⁴⁷，且公債在整體的歲入中比例甚低⁴⁸，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：A. 鐵路的敷設、改良與收買；B. 水利工程：以「嘉南大圳」為著名；C. 築港；D. 土地調查；E. 大租權補償金；F. 實施酒專賣；G. 收買台灣製腦會社；H. 監獄與政府機關建築費。

而公債的償還，則是經由減債基金⁴⁹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160，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。

(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

⁴⁶ 主要以黃通、張宗漢、李昌權，註32書，第二章「台灣財政的體制」第七節「公債」與第三章「台灣的戰時財政」第三節「歲入之激增」為參考依據。

⁴⁷ 此並非意味只有此3年有公債發行，只是數量較多，故特別提出。可參見黃通、張宗漢、李昌權，註32書，52頁，第十九表「台灣歷年公債餘額表（1899-1944）」。

⁴⁸ 黃通、張宗漢、李昌權，註32書，6頁。

⁴⁹ 本文以為「可能」類似今日所稱「償債基金」、「債務基金」。

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⁵⁰。

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⁵¹。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⁵²，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⁵³。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」⁵⁴。

三、敵對性債務的拒絕清償與建設性債務的承接可能性評析

誠如前述，日本政府在台所發行的公債，一部分誠為因應戰爭的敵對性債

⁵⁰ 在中日戰爭時期，仍以興辦事業為主，到太平洋戰爭末期，開始抵補預算的不足。參見鄭喜夫撰稿，註29書，909頁。

⁵¹ 林繼文，日本據台末期（1930-1945）戰爭動員體系之研究，稻香出版社，1996年3月，191頁。

⁵² 鹽田俊二，台灣戰時財政金融論，台灣出版文化株式會社，昭和18年6月，156頁。

⁵³ 無獨有偶，1949年的中國，亦有強制推銷公債的狀況，可參見國民參政會史料編纂委員會編，國民參政會史料，國民參政會在台歷屆參政員聯誼會，1962年，319頁，第三屆第一次大會之「對政府施政報告決議文」其中「四、財政報告」中「三、勸募公債，節約儲蓄，本為增加國家戰時財政收入之良法，惟國人習慣尚未養成，而鉅富豪商，間多逃避，應請政府厲行財產登記，實施派募公債，加重暴利稅率，強迫節約儲蓄，以求社會之協調」。甚至當時有無黨派參政員胡景伊提之「有錢者出錢」案，建議：一、國人在國外有存款者應由政府交涉借款或取回，二、凡有錢在五萬元以上者，除留五萬元生活外，餘錢應一律購買公債。後雖經大會認難辦理而否決，但可適時反應當時情況，「富戶」、「國外外幣存款者」，「外國股票存款者」，「戰時得利者」，「大田主都市地主者」等對象，往往被認定成「有錢者」，成為公債發行時應該努力捐輸者。

⁵⁴ 參見鄭喜夫撰稿，註29書，910頁。

務，若歸屬於敵對性債務，則不應償還。然日人治台前期公債所發行者，不乏其例為建設公債，日人在台所遺留下者，仍有建設，為不容抹煞該事實，則在思考上不應一味否認⁵⁵，則將不可迴避的問題乃，日人在台灣因為建設台灣所發行的建設公債是否繼承償還？

根據現有整理資料⁵⁶，日本國債發行因其當時經濟或政治需要不同有異，起債目的在可分為制度變更、殖產興業（內地事業）、軍事、財政整理、復興事業、拓殖事業（殖民地）、金融調整、歲入調整及政府出資等項。大正時期以軍事支出及殖產興業為主，大正10（1921）年時軍事用途占48%、殖產興業用占38%；大正14（1925）年財政整理目的起債增加，軍事比重略降至35%、殖產興業略降至32%。昭和時期以後因戰事頻起，起債目的以軍事為主、歲入補填為輔。昭和11（1936）年之前軍事目的起債降低，昭和12（1937）年支那事變爆發當年，軍事起債占35.9%、歲入補填占21.2%，之後二次世界大戰軍事告急，軍費消耗日益龐大，起債數額激增，昭和16（1941）年日軍偷襲美國珍珠港引爆大東亞戰爭當年，軍事用途起債高達63%，歲入填補降為19.6%。大正及昭和時期起債目的結構比，如下表。

日本內國債中的國庫券，主要發行時間集中於大正10（1921）年至昭和20（1945）年間，依其起債的目的約可分為償還舊債、事業生產、軍事等三大用途，說明如下：

（一）償還舊債

臨時國庫證券屬於償還舊債，發行於大正10（1921）年至13（1924）年間。

（二）事業生產

主要用途用於鐵道、道路、通訊、朝鮮、台灣、樺太、關東各州事業費震災善後、歲入填補、北支事件費、米穀生產補給等。債券項目有（參考表三）：

⁵⁵ 持平而論，日人治台雖為殖民統治，以滿足母國利益為主，但仍遺留下不少資產與建設，然在過去台灣教育，特別是以中國為主體的黨國教育，似乎一味否認其一切，其似有偏頗之虞，有待匡正。

⁵⁶ 以下均引自前揭報告，16頁以下。

表三 起債目的別國債累積額結構百分比

單位：%

年度	制度變更	殖產興業	軍事	財政整理	復興事業	拓殖事業	金融調整	歲入調整	政府出資	合計
大正 10	2.80	38.20	48.90	3.50	0.00	6.60	0.00	0.00	0.00	100.00
11	2.60	35.80	47.20	3.80	0.00	7.90	0.00	0.00	0.00	100.00
12	2.30	35.50	48.20	5.60	1.10	7.20	0.00	0.00	0.00	100.00
13	2.20	36.00	41.00	6.60	6.30	7.90	0.00	0.00	0.00	100.00
14	1.90	31.70	35.10	7.20	6.40	7.00	10.60	0.00	0.00	100.00
昭和 1	1.90	31.50	33.20	7.80	6.80	7.10	11.70	0.00	0.00	100.00
2	1.80	31.20	31.20	7.70	7.00	7.40	13.80	0.00	0.00	100.00
3	1.60	30.20	28.70	7.20	8.60	7.50	16.20	0.00	0.00	100.00
4	1.60	30.20	27.90	7.10	10.00	7.70	15.40	0.00	0.00	100.00
5	1.60	30.60	27.80	7.80	10.00	7.80	14.30	0.00	0.00	100.00
6	1.50	30.90	27.50	7.70	10.40	7.90	14.00	0.00	0.00	100.00
7	1.30	28.50	28.70	7.50	9.20	7.30	12.70	4.80	0.00	100.00
8	1.10	27.40	27.20	6.50	8.20	7.50	11.40	10.70	0.00	100.00
9	1.00	25.20	27.40	5.80	7.50	7.00	10.20	15.90	0.00	100.00
10	0.90	23.50	27.20	5.50	7.00	6.70	9.50	19.70	0.00	100.00
11	0.90	22.30	27.00	5.60	6.50	6.60	8.70	22.40	0.00	100.00
12	0.70	19.10	35.90	4.60	5.40	5.90	7.20	21.20	0.00	100.00
13	0.50	14.40	48.40	3.40	4.00	4.90	5.40	19.00	0.00	100.00
14	0.40	11.20	55.90	2.60	3.00	4.30	4.10	18.50	0.00	100.00
15	0.30	8.80	60.70	1.90	2.30	3.80	3.20	18.50	0.50	100.00
16	0.20	6.90	63.00	1.40	1.70	3.30	2.30	19.60	1.60	100.00

- 1.五分利國庫債券，以賣出、公募及引受三種方式發行於大正10（1921）年至昭和7（1932）年間。
- 2.五分利公債，只以引受方式發行於大正13（1924）年至昭和7（1932）年間。
- 3.四分半利國庫券，單獨以引受方式發行於昭和7（1932）年。
- 4.四分利國庫券，引受方式發行於昭和8（1933）年至10（1935）年間。
- 5.三分半利國庫債券，賣出及引受方式發行於昭和11（1936）年至20（1945）年間。

(三)軍事支出

用於支那事變、大東亞戰爭及臨時軍事費等軍事用途支出等。

1.支那事變發生於昭和12（1937）年，用於此次軍事用途的債券有支那事變國庫債券、支那事變割引國庫債券及支那事變特別國庫債券，以郵便局賣出、預金部或日本銀行引受兩種方式，發行於昭和13（1938）年至16（1941）年間。

2.大東亞戰爭發生於昭和16（1941）年，用於此次軍事用途的債券有大東亞戰爭國庫債券、大東亞戰爭割引國庫債券及大東亞戰爭特別國庫債券，發行方式為郵便局賣出、預金部或日本銀行引受兩種，發行時間介於昭和16（1941）年至20（1945）年間。

3.三分半利國庫債券及特別割引國庫債券起債目的為臨時軍事費，以郵便局賣出、預金部或日本銀行引受兩種發行，發行時間為昭和12（1937）年。參考下表四：

表四 國庫券起債目的表（大正10年至昭和20年）

名稱	發行年度	發行方法			起債目的
		賣出	公募	引受	
臨時國庫證券	大正10年至13年		◎	◎	償還舊債
五分利國庫債券	大正10年至昭和7年	◎	◎	◎	償還舊債、鐵道、道路、通訊、朝鮮、台灣、樺太、關東各州事業費、臨時軍事費、滿州事件費、震災善後、歲入填補、北支事件費、政府出資、米穀生產補給
五分利公債	大正13年至昭和7年			◎	
四分半利國庫券	昭和7年			◎	
四分利國庫券	昭和8年至10年			◎	
三分半利國庫債券	昭和11年至20年	◎		◎	
支那事變國庫債券	昭和13年至16年	◎		◎	支那事變費 （1937年七七事變）
支那事變特別國庫債券	昭和13年至14年	◎		◎	
支那事變割引國庫債券	昭和14年至16年	◎		◎	

名稱	發行年度	發行方法			起債目的
		賣出	公募	引受	
大東亞戰爭國庫債券	昭和16年至20年	◎		◎	大東亞戰爭費 (1941年太平洋戰爭)
大東亞戰爭割引國庫債券	昭和16年至20年	◎		◎	
大東亞戰爭特別國庫債券	昭和18年至20年	◎		◎	
三分半利特別國庫債券	昭和20年	◎		◎	臨時軍事費
特別割引國庫債券	昭和20年	◎		◎	

蓋若深究者，乃設公債的遺留，應該由何人負責償還，依據釋字第475號解釋所稱「1949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」，本文初步推論，因為當時發行公債所獲取之資金，進行的建設似均全數在當時大陸進行，而從未在台灣實施，是以台灣土地上的人民從未享受過因為發行公債而進行建設的任何利益，故不應償還，則可以反面推論，建設公債應由繼承享有該建設利益的國家加以繼承，並且負擔償還的責任，則若是日人發行建設公債，其所建設之利益，目前由台灣所享有，則是否應該進行償還，則應有討論的空間，本文初步持較肯定的見解，惟應該進一步將公債的種類進行類型化，區分其償還責任的歸屬。

肆、「日據時代日本政府國庫券及債券處理條例」草案評析

經由立法院所提案之「日據時代日本政府國庫券及債券處理條例」草案，雖仍在立法階段，其仍有變數，惟其影響重大，故本文擬就現有資料，進行初步評析。

一、「日據時代日本政府國庫券及債券處理條例」立法院相關說明與條文

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，2005年9月9日印發）

（一）案由

本院委員吳敦義、沈智慧等51人，針對日據時代日本政府於台灣發行之多項債券，日本政府卻於二次世界大戰後片面在日本公告償還時效，其時正值戰後，中日間並無往來管道，在台灣之債券持有人因無法得知相關訊息，以致於持該等債券之國人至今無法合理受償，實有違公平正義原則，爰提出「日據時代日本政府國庫券及債券處理條例草案」（參見表五），以資解決。是否有當，提請公決。

（二）說明

1.日據時代（西元1895年至1945年）日本政府在台灣發行多項債券，其所訂之償還日皆早已到期，日本政府卻以「該項債券已逾償還時效，故不受理」為由拒不給付。觀其時代背景可知並不公平，因日本政府當年所做之清償公告並未及於台灣，手續上即有瑕疵，實不應以法律上已逾時效為由加以搪塞，而應負起責任。

2.惟人民個別力量薄弱，台灣債權人縱已至日本法院起訴求償，法院皆判決勝訴，卻僅能取得原始債權之金額及自求償日起迄給付完畢期間之利息，其金額實微不足道，扣除相關費用後，入不敷出。由此可知，必須以國家名義藉政府力量求償方為可行之道。

3.參考同時期（日據時代）日本株式會社台灣銀行海外分支機構存款及匯款之處理（日據時代株式會社台灣銀行海外分支機構存款及匯款處理條例），乃先行開放存款戶於一定期間內向財政部申請，由台灣銀行先行墊付，再統一向日本政府追討，本案亦應為相同之處理。且就賠償金額上，由台灣銀行先前已做成統計表（台灣銀行奉令代理登記日本國庫券統計表）可知，金額非不可預知，且尚

屬國庫所得承受之範圍。

4.基於上述理由，爰擬具「日據時代日本政府國庫券及債券處理條例草案」，妥善解決此久懸不決之案件，以維國人之權益。

表五 日據時代日本政府國庫券及債券處理條例（草案）

條文內容	說 明
第1條 為處理日據時代日本政府在台發行之國庫券及債券由政府先行墊還事宜，特制定本條例。	立法意旨。
第2條 本條例主管機關為財政部。	明訂主管機關為財政部。
第3條 政府依本條例先行墊還之國庫券及債券係指日據時代日本政府自行發行或由日本在台設立之銀行海外分支機構依其委託發行之下列有價證券： 1.國庫券。 2.貯蓄債券。 3.戰時貯蓄債券。 4.建設儲蓄債券。 5.其他有價證券。 前項國庫券及債券，以於本法規定期間內向主管機關提出墊還申請者為限。但政府先行墊還總金額不得逾新台幣十億元。	本法之適用範圍。
第4條 持有前條國庫券及債券之中華民國國民，得於主管機關公告先行墊還登記之日起三個月內申請登記，逾期不予受理。其申請經審核確認後，由政府一次墊還。 前項得申請登記之人在其申請登記前死亡者，由其繼承人申請登記，其繼承人及申請登記或領取之順序，依民法之規定。	明訂請求政府先行墊還之程序及有申請權人死亡時登記權利之繼承。
第5條 前條之審核確認工作由主管機關邀集有關機關、學者專家及社會公正人士組成專案小組辦理之。	明訂政府於審認國庫券及債券之真實性時，應邀有關機關、學者專家及社會公正人士參與。
第6條 政府依本條例先行墊還之國庫券及債券按原幣金額之六十倍計算為新台幣後墊還之。 前項國庫券及債券原幣為儲備券者，以儲備券六元折算為一元，再按前項倍數計算後墊還之。 政府代墊每一筆金額以新台幣一千萬元為限。	明訂國庫券及債券現值之計算方式。

條文內容	說 明
第7條 主管機關應於本條例施行後，就申請墊還登記相關事宜，分別於電子、平面媒體公告。主管機關為前項公告時，應明確列出所需證明文件或表格，以利申請辦理。	明訂政府應於本條例施行後，將申請登記相關事宜公告週知及其公告事項。
第8條 本條例所需支付金額，由主管機關指定國營金融機構先行代墊，其代墊款並加計利息分年由減列該金融機構年度繳庫盈餘歸還。前項政府先行墊付款應積極向日本政府求償，俟中日雙方債權債務處理後歸墊。	明訂政府預墊費用之來源及政府向日本求償之義務。
第9條 申請人所提出之國庫券及債券有偽造、變造等情事者，依刑法相關規定處罰。	明訂偽造、變造國庫券及債券者之處罰。
第10條 政府依本條例第三條申請登記墊還之國庫券及債券總金額如逾新台幣十億元時，按下列限額依比例分配墊還之： 1.日本政府國庫券分配上限為新台幣五億元。 2.其他債券分配上限為新台幣五億元。 前項第1款或第2款之墊還金額有任一款未達分配上限時，其餘額得移至另一款使用。	明訂政府墊還經費之分配比例。
第11條 本條例自公布日起施行。	明訂本條例自公布日起施行。

二、「日據時代日本政府國庫券及債券處理條例」評析

對於上述草案的內涵，其是否可行？有無缺失？本文初步提出看法如下：

(一)首先必須釐清者乃政府先行墊還的必要性何在？本文以為，全面性的對於日治時期日本政府在台所發行的公債一律進行墊付，該草案第1條：「處理日據時代日本政府在台發行之國庫券及債券由政府先行墊還事宜，特制定本條例」，未能表明立法目的（意指）所在，其法正當性容有懷疑。

(二)草案第3條：「政府依本條例先行墊還之國庫券及債券係指日據時代日本政府自行發行或由日本在台設立之銀行海外分支機構依其委託發行之下列有價證券：1.國庫券。2.貯蓄債券。3.戰時貯蓄債券。4.建設儲蓄債券。5.其他有價證券」，上述所列舉的債券內容，是否有完全涵蓋日治時期日本政府在台所發行的

全部債券，容有疑義。其次，誠如本文前述，對於債券的墊付，應區分為一般人持有公債、向台灣銀行繳交登記、向土地銀行繳交登記等三種類型，若國家有可能代為墊付，則似應限於土地銀行登記有表明「以備彙集向日交涉賠償」部分。亦即本草案有必要將相關債券種類與持有型態等，對其進行類型化，其立法方有細緻度與可行性。

(三)關於墊付金額，本草案第3條第2項但書：「但政府先行墊還總金額不得逾新台幣十億元」，又，草案第10條第1項：「政府依本條例第三條申請登記墊還之國庫券及債券總金額如逾新台幣10億元時，按下列限額依比例分配墊還之：一、日本政府國庫券分配上限為新台幣5億元。二、其他債券分配上限為新台幣五億元。」第2項：「前項第1款或第2款之墊還金額有任一款未達分配上限時，其餘額得移至另一款使用」，本草案規定先行墊還總金額為新台幣10億元，並將之區分為國庫券與其他債券為1：1，然依據現有資料，登記有案約3億元，依據本草案第6條：「政府依本條例先行墊還之國庫券及債券按原幣金額之六十倍計算為新台幣後墊還之」，則預估金額約180億元，縱使同條第2項：「前項國庫券及債券原幣為儲備券者，以儲備券六元折算為一元，再按前項倍數計算後墊還之」，則可否以10億為度為以足夠，容有疑問！

(四)本草案對於代墊資金來源，依據第8條第1項：「本條例所需支付金額，由主管機關指定國營金融機構先行代墊，其代墊款並加計利息分年由減列該金融機構年度繳庫盈餘歸還」，則應指定何者，雖為主管機關財政部得以裁量，進行指定，但卻以減列該金融機構年度繳庫盈餘歸還該行庫，等於變相是把該行庫的年度繳庫盈餘挪移到代墊資金，而將其視為費用或虧損，然其適法性與妥當性均有疑義，是否尋求其他資金來源，或可討論，例如經由編列一般預算方式進行墊付，由國庫署進行資金調度；退一步言，若要由行庫代墊資金，則或可以當時公債保管銀行：台灣銀行與土地銀行為之，似乎較為可行。

(五)代墊資金之求償，本草案第8條第2項：「前項政府先行墊付款應積極向日本政府求償，俟中日雙方債權債務處理後歸墊」，則萬一將來求償無門，此狀況依據目前與日方交涉現實有高度可能性，則代墊資金應如何處理，似有待說

明。

伍、結語

針對日治時期日本政府在台發行債券如何清償的問題，首先吾人應該立於兩個視角進行審視，一是台灣政府，一是公債持有或所有者的人民，分別就其權利義務分析其利弊得失：

一、台灣政府

台灣政府是否要進行直接清償或代償，有幾點可以考量：

(一)財源的來源

誠如前述國家財政情況，此財源之尋求，可能有二：

1.編列一般預算支應：此龐大預算若以普通預算方式進行，則可能惡化財政收支平衡，亦可能形成預算的排擠。

2.由主管機關指定國營金融機構先行代墊，其代墊款並加計利息分年由減列該金融機構年度繳庫盈餘歸還：此可能造成該金融機構當年度盈餘目標的下降，且有害於股東權益。

(二)土地銀行抑或台灣銀行的責任？

實際上在當時無論台灣銀行抑或土地銀行，似均乃國家指示而為之，容有疑問者乃最終的責任負擔，蓋其可能非其本來業務，其最後責任，則似可再釐清。

二、公債持有或所有者的人民

人民對於公債上的權利義務，在義務上當時已經繳交該公債的購買對價，其義務業已完成，所餘留者乃依據公債的債之關係，請求債務人償還本金與利息，其對象自當為日本國該國際法上的公法人，若其經過債的清償後，債權人的債權獲得滿足。

惟實現狀況因為戰後諸多原因，未能獲得清償，則首先應該尋求之對象，實為日本國政府，其間如前述日本政府多以「該項債券已逾償還時效，故不受理」

爲由拒不給付。並援引「国債ニ関スル法律」第9條「国債消滅時効ハ元金ニ在リテ十箇年、利子ハ在リテハ五箇年ヲ以テ完成……」（消滅時效，本金爲15年，利息爲5年）爲抗辯，再者，其間亦以國人赴日提起民事訴訟，但所獲有限（通常獲取顯不相當的微薄利息），就此觀之，似乎法律救濟的管道已經無著。

基上，日治時期公債債權人之人民，基於公債本金利息的債權請求權，該屬於憲法上財產權的保障，嚴重受到侵害，無從獲得救濟，此時，基於現代憲政國家之理念，旨在基本人權保障的實踐，國家的角色從自由法治國家（形式意義的法治國家）的放任角色，轉向社會法治國家（實質意義法治國家）的介入角色，國家應有義務協助人民進行債權的實現，則再次向原來債權人請求，應該屬於第一個層次的作爲，若無法達成，則基於時間因素的考量，有無可能台灣自己爲清償，爲第二個層次的作爲；抑或代爲清償後再行求償，爲第三個層次的作爲。分析如下：

（一）第一個層次：向日本政府請求

1. 日本政府主張時效消滅，我方或可主張請求權事實上無從請求，故無法行使，時效無法進行，抑或，主張時效不完成爲救濟。

2. 上述時效的抗辯若無法成立，則法律上轉由政治上的訴求，尋求外交途徑，經由國際法上手段進行交涉，過去國人或單打獨鬥，則或可由國家統一口徑，進行訴求，則經由政治解決，則時效利益日本政府當可放棄，亦可另行編列預算償還，均可排除上述法律問題之障礙。

（二）第二個層次：台灣政府自爲清償

1. 國民政府自日本取得台灣澎湖等主權，屬於國際法上的「國家繼承」，但關於「國家債務之繼承」的問題上，「敵對性債務」，台灣政府並無當可拒絕繼承。是以對於該債務均無任何義務，應無爭論。次者，債務人無由日本移轉到台灣政府（無債務承擔）的狀況，最後，也無債權人由公債所有人移轉到台灣政府（無債權讓與）的狀況。

2. 然而，國家基於對於國民之保障，當可自願性對其進行清償，則非賠償，亦非補償，充其量爲國家的補助行爲，但國家要面對者有兩大問題：

(1)財政健全原則的檢驗

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。誠如前述，經由司法院大法官釋字第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」，有認為⁵⁷，大法官雖未強制課立法機關以立法的義務，但「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；另在釋字第475號解釋，大法官亦基於人民租稅負擔及公平之考量，明示1949年以前發行之國庫券，其債權人不得向政府求償，其根底亦有濃厚的財政健全思想。由此觀之，公債財政健全的層次，除了釋字第334號解釋，國家全部舉債之上限應該進行限制外，釋字第475號解釋所蘊含國家公債的暫不清償，其前提仍肯認公債債務存在的事實。相反，若國家對於本不應該清償的公債本息進行清償，則將嚴重傷害到國家財政健全。此時應該深究乃國家為何要對非其所應該負擔的債務進行清償（該草案採取的方式為「先行墊還」，惟事後向日本求償成功機率極微，最後仍由國庫負擔），其正當性與妥當性的來源基礎為何？再者，從財政法的視角，國家要面對的是該財源的來源為何？容應強化說理過程，否則實難通過財政健全原則的檢驗。

(2)平等原則的檢驗

若國家進行償還，則面對乃不同群體間的債務償還問題，則首先要面對的是司法院大法官釋字第475號解釋，針對台灣地區與大陸地區人民關係條例第63條第3項，國家暫時免除償還責任，其雖認為合憲性，但可能立即受到挑戰，何以日治時前日本公債債務台灣政府代為清償，但是對於己身之債務卻可不清償，其如何通過平等原則的檢驗，容有疑義，有待解釋。

(三)第三個層次：台灣政府代為清償再向日本求償

此層次的前提在於，為代為清償後再向日本政府請求，其有可能性存在，否則應該回到第二個層次。本文認為，若要代為清償，則可選擇全部皆代償，此為

⁵⁷ 參見蔡茂寅，財政制度，收錄於許志雄、蔡茂寅、蔡宗珍、陳銘祥、周志宏，現代憲法論，元照，1999年9月，356頁。

「日據時代日本政府國庫券及債券處理條例」草案的構想，其並未進行類型化，然衡諸現有歷史資料，似可將之類型化，則可分為三個部分：1.民眾單純持有。2.民眾交付台灣銀行保管，手中持有保管憑證。3.民眾交付土地銀行保管，手中持有保管憑證。但其可能產生責任，容或有不同。

1.民眾單純持有：似無代為清償的必要。

2.民眾交付台灣銀行保管：依據台灣省行政長官公署公告（署財字第447號）函示，亦無代為清償的必要。

3.民眾交付土地銀行保管：依據台灣省行政長官公署財政處公告（致亥真署財(二)字第53712號）：「……自應一律繼續登記，以備彙集向日交涉賠償……」，或可能成立委任契約，若因而產生責任，則可考慮者乃由前先行代為清償。