

日據初期臺灣的保甲制度 (1895-1903)

洪 秋 芬

摘 要

本文的研究課題是欲考察 1895 年到 1903 年間，在日本殖民政府的統治下，臺灣保甲制的實施情形，進而探討其所蘊含的歷史意義。

日領臺不久，在日本中央和臺灣總督府的治臺方針下，恢復舊制保甲作為因應「土匪」對策。經筆者分析，在日方所稱之「土匪」中除少數為盜賊外，其餘大多數是因日軍警憲的暴行或殖民當局的失政所造成的。保甲制是日本殖民當局為消滅抗日軍，進而控制殖民地民眾而實施的。

1898年8月，臺灣總督府頒布「保甲條例」，正式實施保甲，但臺灣民眾並不積極，保甲編制遲遲未有進展。此時，地方紳商等土著領導階層為保有原來的社會、經濟地位，乃向殖民當局申請設置保甲局。保甲局在日本殖民當局和臺灣民眾之間，扮演「上意下達，下意上疏」的角色；由於不受日本官方、警察的監督，宛如地方行政中樞。

保甲局的設置在「保甲條例」上，是不被承認的。殖民當局之所以允許它的設立，除了保甲編制不易、警力又不足以監督保甲外，日據初期，一切制度皆在草創階段，殖民統治體制未臻完備，從控制殖民地民眾、推動基層地方行政，或是安定社會、維持秩序等各方面來看，借重由地方上的領導階層所主持的保甲局，是為活用保甲的權宜之策。

日本殖民當局在消滅「土匪」，而警力也足以監督保甲後，深感保甲局的繼續設置，意味地方土著舊勢力集團或類似組織等依然存在，只會妨礙日本殖民政權的正常發展。因此於1903年3月廢止保甲局，擬建立一個以日本人為主體的殖民統治體制。保甲局的廢止代表傳統自治自衛性的保甲已消失，取而代之的是日本殖民政權統治下獨特的保甲制。

日據初期臺灣的保甲制度（1895～1903）

洪秋芬

前 言

- 一、保甲實施的背景
 - 二、後藤新平和保甲之實施
 - 三、保甲局之存廢經過
- 結 語

前 言

1895年4月17日，中日兩國訂立馬關條約，根據該約，臺灣割讓給日本。對臺灣住民而言，馬關條約的締結，並非問題之終結，而是悲劇之揭幕。但對戰勝國日本而言，獲取臺灣的意義甚大，不過這又和一般戰勝國取得戰利品的意義不盡相同。臺灣對當時新興的日本帝國而言，毋寧是脫掉多年小日本主義之舊外殼，躍昇到世界政治舞臺，成為大日本主義的墊腳石。^①

日本佔領臺灣的目的有二：一是以臺灣作為日本將版圖擴展至對岸中國及南洋羣島之根據地；二是開拓臺灣資源，移入日本工業製造，以壟斷通商利權，^②換句話說，臺灣是日本將來達成「拓境通商」目標的踏腳石。

臺灣是日本史上第一個殖民地，對毫無殖民經驗的日本而言，統治臺灣並不如預期般的順利。日軍甫一上岸，就遭到臺灣官民的堅強抵抗；而日本之殖民地統治體制，亦是在日後「試行錯誤」的過程中，始漸臻完備。

日本領有臺灣不久，即恢復舊有的保甲制，作為討伐「土匪」的對策，其所謂「『土匪』鎮定事業」，直到明治三十五年（1902年）底始告結束。作為「土匪」

① 鶴見祐輔，『後藤新平』第二卷，後藤新平伯傳記編纂會，1937年，頁8。

② 山邊健太郎編，『現代史資料21 台灣1』，みすず書房，1971年，頁xxxv。

對策的保甲制，至此應無繼續實施之必要；但事實上直到昭和二十年（1945年）六月十七日日本向同盟國投降前夕，臺灣總督府方依「中央政府ノ外地同胞處遇改善ノ方針」（「中央政府對外地同胞處置改善方針」）^③，廢止保甲制。是故在日本當局的經營下，保甲制度在臺灣實施將近50年。

日本在其以後所獲的所有殖民地中，樺太（庫頁島）和南洋諸島等地，並無有力的民族，因此統治這些殖民地時，所遇阻力較少；但是臺灣、朝鮮則不然。所謂殖民統治，首先需支配殖民地的原有民族，以及鎮壓其民族獨立運動。因此殖民地的統治，不僅在於如何應付殖民地的民族運動，更重要的是如何將殖民地的舊有統治機關加以再編制、組織，並妥為利用舊有的統治者。^④這可以說是殖民地統治的成敗關鍵。

朝鮮自古即有所謂兩班之舊支配層，日本便利用這些舊支配層來統治朝鮮。臺灣則異，清初（康熙二十三年，1684年）才正式納入中國版圖的臺灣，雖無類似朝鮮兩班之舊支配階層，却有保甲制。對新的統治者日本而言，這恰是一種實用的制度，因而將之恢復實施且加以巧妙運用。^⑤

當時的日本官吏、學者對臺灣過去的保甲制度，給予相當高的評價，肯定保甲制度將對日本的臺灣殖民統治做出貢獻。保甲原是中國固有的鄰保制度，但長久以來，未曾像日本在臺灣那樣嚴密而有效地實施過，且獲致成功。因此日據時代臺灣保甲制的實施經過，無異就是一部日本統治臺灣的歷史。筆者擬透過日據時代臺灣保甲的研究，深入了解日本統治臺灣的實際情況。

日本統治下的臺灣保甲制，隨着世界局勢的變化、日本當局殖民統治政策的轉變，以及臺灣內部政治社會之變遷，其組織及功能等亦發生階段性的變化。有關日據時代臺灣保甲制度的研究，就筆者所知，已公開發表的成果有：中村哲氏之「殖民地統治組織としての保甲制」、^⑥鈴木斗人氏之「臺灣の保甲制度」^⑦、Ching-chih, Chen（陳清池）之“The Japanese Adaptation of the Pao-chia System in Taiwan, 1895~1945”^⑧。然而這些論文不是過於簡略，就是對於當時保甲制的實

③ 臺灣總督府編，『台湾統治概要』，原書房，1973年（1945年原版），頁85。

④ 山邊健太郎，「日本帝國主義と殖民地」，（『岩波講座 日本歴史19，現代2』），頁209。

⑤ 同上，頁209-213。

⑥ 中村哲，「殖民地統治組織としての保甲制」，（『殖民地統治法の基本問題』所收，日本評論社，1943年）。

⑦ 鈴木斗六，「臺灣の保甲制度」(一)(二)，（『都市問題』39卷5、6號，1944年11、12月）。

⑧ Ching-chih, Chen, “The Japanese Adaptation of the Pao-Chia System in Taiwan, 1895-1945”, *Journal of Asian Studies*, vol. 34, No. 2 (1975, 2)

際運作情形，缺乏階段性深入的探討和分析，以致無法明確了解日本統治下臺灣保甲制的組織、性質及功能究竟如何轉變。

本文的研究課題是欲考察1895年到1903年間，在日本殖民政府的統治下，臺灣保甲制的實施情形，進而探討其所蘊含的歷史意義。本文之所以將題目年限設定在1895年到1903年，是因為就日據時代臺灣保甲制本身而言，1903年是一關鍵年，是年3月保甲局的廢止，致使保甲制的組織、性質、功能等，都產生了重大的改變。本文首先透過日本殖民當局的「土匪」對策的探討，來了解日本殖民當局恢復實施保甲制的真正意圖。進而考察此一時期保甲局的存廢經緯，亦即其設置背景、保甲局組織及其運作情形等，深入探討保甲局在日本治臺初期所具有之功能及其歷史意義。

本文引用的資料，以『後藤新平關係文書』、『臺灣日日新報』及臺灣總督府之公文類纂等第一手資料為主，另參考相關文獻、史料。『後藤新平關係文書』是鶴見祐輔（後藤新平的女婿）在編纂『後藤新平』傳時所收集、整理出來的文書。該批文書卷帙浩繁，其中有關「臺灣民政長官時代」的部分，如日本中央與臺灣總督府來往文書、殖民統治政策、施政方針及臺民抗日情況報告等，都是非常重要的臺灣史資料。至於1898年5月～1944年3月25日的『臺灣日日新報』，^⑨該報中經常刊登地方保甲之組織、編制及其活動等，有助於了解日據時期，地方上保甲之實際運作情形。

一、保甲實施的背景

（一）割臺初期臺灣官民的抗日行動

明治二十八年（1895年）五月八日，中日代表在煙台交換馬關條約批准書後，臺灣正式成為日本的領土。五月十日，日本內閣總理伊藤博文把海軍軍令部長樺山資紀晉升為海軍大將，同時任命他為首任臺灣總督兼陸軍軍務司令官暨接收臺灣全權委員。

然而臺灣官民反對將臺灣、澎湖割予日本。為了抗拒日本的「侵略」及不願受「倭奴」的異民族支配，^⑩臺灣官民首先建立臺灣民主國，繼而展開全島性的抗日運動。

^⑨ 『臺灣日日新報』係根據第四任民政長官後藤新平之新聞政策，將『臺灣新報』及『臺灣日報』合併而成。在總督府統制下，被認為是一『御用新聞』。最初有漢文版，一直到1937年4月始被廢止。

^⑩ 『現代史資料21 台湾1』，頁 xi。

日軍佔領臺灣的策略，初期是由北部登陸，然後南下，後期再派遣增援軍登陸中南部。因應日軍的佔領策略，臺灣官民的武力抗日運動，由北往南逐漸增強。^①有關日據初期隨着抗日運動的展開，抗日主力如何轉變，其組織如何編成等問題，在此略作介紹。

1895年5月25日臺灣民主國正式成立，原臺灣巡撫唐景崧獲推選為總統，不過此一新成立的民主國，其組織仍是以清朝統治時期的政治體制為根本。是時開始的抗日運動是由勇營和義勇軍組成抗日軍，但在整個抗日運動過程中，官方所雇用的勇營（從大陸招募之兵士為主）之戰鬥力，比不上以土著臺灣人為主所組成的義勇軍。

義勇軍是戰亂時由地方住民臨時組織而成，官方有時給予一些補助金或兵器等，但主要費用係由地方住民共同負擔。有些義勇軍則是接受官命組織而成，如丘逢甲所率領的團練；也有些是地方有事時，才召集組織之團練。兩者都是將地方上的人際關係，帶到部隊、組織裏，所以團結力很強。又因為防衛的是本鄉本土，戰鬥時士氣也就特別旺盛。^②

日軍登陸基隆後不久，唐景崧即逃返大陸，守備臺北的勇營不戰而潰。散兵在臺北、淡水一帶掠奪搶劫，施暴住民。臺北紳商為了對付這些勇營，並恢復城內的秩序，經協商後由辜顯榮前往基隆請日軍入城。樺山總督見竟然如此順利入佔臺北城，以為自此以後，即可高枕無憂地統治臺灣，不料事與願違，武裝抗日運動方興未艾。日本殖民當局後來花了八個年頭，即至明治三十五年（1902年）為止，才收平臺灣住民的抗日運動，這是日方所始料未及的。

臺北淪陷後，抗日運動又如何發展呢？這時的抗日主力是由地方紳商所領導的各村落、街庄的民軍例如：苗栗的生員吳湯興、頭份的徐驥、北埔的姜紹祖等，都是各自組織民軍互相聯絡。他們活動的範圍甚廣，大致以苗栗為中心，北至淡水河，南越西螺溪至嘉義附近。總之，這時抵抗日軍的主力已不是勇營，而是各地紳商所領導的地方住民團練，設保甲局或籌防總局負責徵收軍費及糧米等。^③

① 有關日據初期臺灣官民武力抗日運動的研究，如黃昭堂的『台灣民主國の研究——台灣獨立運動史の一断章——』（東京大學出版會，1970年）；許世楷的『日本統治下の台灣——抵抗と彈圧——』（東京大學出版會，1972年）；翁佳音的『臺灣漢人武裝抗日史研究（1895-1902）』（臺灣大學出版委員會，1986年）；吳文星的「日據時期臺灣社會領導階層之研究」（臺灣師範大學博士論文，1986年）；黃秀政的「臺灣割讓與乙未抗日運動」（臺灣師範大學博士論文，1987年）等論著中，皆有詳細敘述及深入探討。

② 許世楷，前引書，頁41。

③ 同上書，頁51。

值得注意的是，這些民軍總是盡量避免與日軍正面衝突，而採取游擊戰術。他們並非正規軍，武器窳劣，只能善加利用其熟悉的地形，伺機抵抗日軍。情勢不利時，就丟棄武器搖身一變成爲平民。有時則詐降，再趁日軍不備時，進行偷襲，令日軍疲於奔命。^⑭由於日軍無法區別一般住民或抗日分子，乃不分良、匪，一律殺戮，並放火燒燬民屋。日軍的暴行必然招致民怨，抗日軍中的黃柴邦、簡精華、林苗生等，即是爲了替親人復仇而投身抗日。^⑮

稍後，南部地方以沈芳徽爲盟主，林崑崗爲前線司令，指揮各地的士紳、富豪組織了民軍抵抗日軍。除了嘉義南部十八堡的聯庄民軍外，朴仔腳吳承恩也組織了近千人的民軍。總數達一萬餘名的抗日主力除在各地各自奮戰外，有時亦相互支援，阻止日軍的南進。鳳山以南有六堆客庄，在大總理李榮向的指揮下，全堆皆兵，爲數也有一萬餘名；其中蕭光明所指揮的左堆，連婦女都拿起武器，對抗日軍。不管是十八堡之聯庄，或是六堆客庄，南部各地都是以既存之地區性聯合自衛組織，參與抗日運動。

各村落、街庄之領導階級，將所在地區住民組織起來，目的在於護衛自己的村落。這些自衛團由於戰鬥的關連，有時也和其他地區民軍共同迎戰。但皆未超越自衛團的範圍，只是在作戰時才集合，並非有系統編制的部隊，而當時擁有武器者，也不過佔總數的十分之二至三而已。^⑯但他們所發揮戰鬥的持久力，却是劉永福所率領的正規軍所不能比的。參謀本部所編纂的『日清戰史』中，指出「民勇之實力……超越正規軍，於各地之戰鬥，經常爲賊（指抗日軍——筆者）之帶動力量」。^⑰對地區性自衛軍勇敢奮戰的情形，有相當高的評價。

要之，日軍在臺北輕而易舉擊潰勇營，但南進至臺中、臺南，却屢遭挫折。即臺灣民主國滅亡後，武裝抗日運動仍持續不斷，但抗日主力已由外來的勇營，轉而爲土著臺灣人的地方自衛組織。而這些地方自衛組織——廣義的保甲，其後經殖民當局重新編組，日後不僅藉以消滅抗日分子，且成爲控制殖民地民衆的有效組織。

（二）日本當局的「土匪」對策

日本領臺之初，最重要的課題是軍事佔領和維持治安，首先需鎮壓各地風起雲湧的抗日運動。日本殖民當局認爲，剿滅「土匪」工作一日不結束，就無法着手經

^⑭ 參謀本部編纂，『明治二十七八年日清戰史』第七卷，1907年，頁373-390。（以下簡稱『日清戰史』）。

^⑮ 臺灣總督府警務局編，『臺灣總督府警察沿革誌』第二編，綠蔭書房（復印），1934年，頁108。

^⑯ 許世楷，前引書，頁53。

^⑰ 『日清戰史』第七卷，頁332-415。

營臺灣。因為只有社會秩序安定，殖產興業、普及教育、改善衛生等各方面的經營，才能獲致成效。

明治二十八年（1895年）五月十日，總理伊藤博文下達給首任總督樺山資紀的「訓令」^⑮中，提到「若是將來遇到未可預知之事情發生，且屬急件，無法等待政府命令時，貴官……可以相機處理，事後再報告始末」，顯然伊藤博文賦予總督先斬後奏的絕大權限來統治臺灣。因此總督個人的意向可以左右「土匪」對策。日據初期歷任總督的對「匪」政策，約略如下：

首任總督樺山資紀，於明治二十八年（1895年）五月十日上任，翌年六月二日卸任。在職一年多中，前期致力於以軍力征服臺灣，後期則傾其全力鎮壓北部抗日軍。樺山總督對付抗日軍的政策，以軍隊討伐為主，且放任日軍對「臺灣人之無差別報復」，^⑯加以日本軍人、軍屬^⑰橫暴，致使臺灣住民對日軍產生反感，紛紛加入抗日陣營。

第二任總督桂太郎，任期時間是從1896年6月2日至10月14日，約四個多月。實際上他於6月13日到任，同月23日就離開臺灣，自此即未再踏上臺灣一步，在臺時間僅十天而已。桂總督對臺灣統治的施政方針和對「匪」政策，雖有重要提案，^⑱但因在任時間太短，僅止於提案，未及實施。

第三任總督乃木希典，在職期間從1896年10月14日到1898年2月26日。他在1896年12月2日對地方官指示的民政方針中，主張應「增加警察力，防患禍害於未然，制止不法之徒，使良民安其業」。^⑲且告誡日本官民，「勿藉戰勝餘威，虐待土民，否則使其產生怨恨，民心日漸乖離，將妨礙施政」。乃木總督統治臺灣主張用「漸化」手段，而不採取「急治」，對於那些不會直接妨礙施政的臺灣風俗習慣，不求急速改變。^⑳

日據初期，由於日本警察、軍人的職權劃分不清，時生衝突。討伐抗日軍時，軍隊、憲兵和警察三機關間又缺乏行動上的聯絡，組織往往流於散漫，讓「匪徒」有機可乘，而減低掃除「土匪」的效果。^㉑乃木總督於明治三十年（1897年）十二

^⑮ 伊藤博文編，『秘書類纂 台灣資料』，原書房，1970年（1936年原版），頁434-439。

^⑯ 許世楷，前引書，頁98。

^⑰ 軍屬是軍隊或軍事機關的文職人員，非軍人而從事軍務者。

^⑱ 井出季和太，『台灣治績志』，臺灣日日新報社，1937年，頁255-256。許世楷，前引書，頁98-99。

^⑲ 井出季和太，前引書，頁264。

^⑳ 同上書，頁265-268。

^㉑ 臺灣總督府警務局編，『臺灣總督府警察沿革誌』第一編，綠蔭書房（復印），1933年原版，頁419-420。

月二十一日發出內訓：「雖然軍人和警察的職務有所不同，但同樣在本島忍受着炎熱、冒瘴癘、驅馳於危險中，奔走於峻險之地，一旦遇到『番族』、『土匪』的暴舉，警察官也必須執行和軍人同樣的任務。故軍人和警察具有密切的關係，應該協力和衷一致，以全力來維護安寧。」²⁵爲了改善日本軍部、警察間之軋轢，加強減「匪」效率，乃木總督依據楠瀨參謀的意見書，實施有名的三段警備制。

所謂三段警備制，是將臺灣全島區分爲一等地、二等地、三等地三個區域。一等地是「匪徒」極爲猖獗的山地地帶，此區由軍隊守備。二等地是平地街庄，「匪」亂較少的地方，此區則由警察官防備。三等地是一、二等地區域間之中間地域，主要由憲兵擔任警備。²⁶

乃木總督爲了消滅「土匪」，維持秩序，確立治安，雖提出各種對策，但在他任期內，抗日運動依然持續不斷。而所謂「臺灣賣却論」或「臺灣放棄論」也開始出現在日本輿論上，總督府官員橫澤次郎說明了當時的狀況：

現在，朝野之間多贊成賣掉臺灣。統治臺灣非常困難，「土匪」橫行，行政無法徹底，且動不動就引起外交紛爭。不如將其賣掉。有野心之購買者就是佛蘭西（法國）。法國原本就對臺灣垂涎。……當時在福州馬尾有法國之造船廠，臺北有領事館，法國對臺灣問題有興趣。因此以一億圓將臺灣賣給法國之意見流傳於朝野之間。²⁷

再從財政方面來看，領臺初期需要日本政府大量財政補助。日本財政自甲午戰爭以後快速膨脹。明治二十九年（1896年）歲入1億8701萬9000圓，歲出1億6885萬7000圓；次年之歲入2億2639萬圓，歲出2億2367萬9000圓。這雖然顯示了日本國力增大，但是爲了經營臺灣，日本每年須從國庫撥出補助金約5,600萬圓，可說是一大負擔。²⁸明治二十八年（1895年）日本財政負擔中，有關臺灣關係之費用（從臨時軍事費支出），總額高達2,789萬，一般會計歲出總額8531萬7000圓左右，約佔33%。第二年也達1814萬3000圓，比前一年少，但仍約佔一般會計歲出總額1億688萬6000圓之11%。²⁹由於討伐抗日軍的延遲，臺灣關係費出乎意料膨

²⁵ 同上書，頁265。

²⁶ 『臺灣總督府警察沿革誌』第二編，頁279。

²⁷ 『後藤新平』第二卷，頁23-24。

²⁸ 小林道彥，「後藤新平と植民地經營——日本植民地政策の形成と国内政治」，（『史林』第288卷，第5號）。

²⁹ 同上文。

脹，而當時又值日本「戰後經營」^⑳，且適逢財界呈現一片不景氣。致使日本國內對這出乎意料難治之新殖民地極為失望。終至有「賣掉這厄介物（討厭的東西）」、「賣掉臺灣以充當戰後經營費」、「應以一億圓賣給法國」等之「臺灣賣却論」，充斥於朝野之間。後來日本第十一、二回帝國議會裏，將臺灣補助金削減至 400 萬圓。^㉑

第四任臺灣總督兒玉源太郎和民政局長（後改爲民政長官）後藤新平，就在臺灣一片混亂，日本國內又高唱「臺灣賣却論」之聲浪中，攜帶僅僅 400 萬之預算前來臺灣走馬上任。

（二）中部地區保甲的恢復

日本據臺後正式明文規定實施保甲制度，是在兒玉總督主政時期，然在此之前，在臺北等地曾設保良局，^㉒且臺灣中部早已開始出現類似保甲的組織。事緣明治二十九年（1896年）六月雲林發生日軍殘殺民衆事件，這原本只是小規模的討伐行動，却演變成國際輿論注意的焦點，實非始料所及。當日軍擬掃蕩斗六東南諸庄時，雲林支廳長松村雄之進斷言「雲林轄下無良民」，且指村落爲「土匪」所有，下令焚燒。^㉓日軍乃不論良、匪，一律加以討伐，並焚燒斗六街 369 戶及其附近

⑳ 甲午戰爭日本雖然獲勝，但不久即因俄德法三國干涉，不得已被迫放棄遼東半島。日本國內高呼「臥薪嘗膽」、「富國強兵」等口號。日本領導層認爲終有一天和俄國決戰，爲了贏取此戰，除了非增強軍事力不可外，更希望日本國民能和政府合作。而以明治28年（1895年）3月爲界，「戰後經營」這名詞在政界、軍政、財政和新聞界等廣爲使用。

㉑ 矢內原忠雄，『日本帝國主義下の台湾』，岩波書店，1929年，頁10。

㉒ 日領臺不久，日軍傾其全力以鎮壓武裝抗日，但由於語言不通、情意不達和士兵良莠不齊，時有誤虐良民、騷擾婦女、搶奪財物或亂闖紳商宅第的景象。加上部份臺民乘機藉日人之手以報私怨。臺北地區的神商認爲宜仿清舊制設保良局。

1895年7月中旬，李春生（臺北百萬富商）等紳商向臺北縣知事田中綱常申請設立保良局，藉以「溝通上下之情，使上無滯政，下無遁情，並防止謠言傳播，以求安堵良民」。總督府也認清據臺不久，仍無法直接控制臺灣民衆的事實，乃擬藉保良局以達到掃滅抗日軍的目的，同意臺北紳商設置保良局。8月5日，暫租大稻埕建昌街泉興茶館開局試辦；8日，舉行開局儀式，推舉廩生劉廷玉爲保良總局正主理、廩生葉爲圭爲副主理、富商李春生爲會辦，會員有進士陳登元等12人。並制定「保良局章程」十二款，明示該局是以伸怨、劈誣、救良、拯善等爲目的。吳文星氏認爲「保良局是臺北地區的社會領導階層試圖重建傳統的制度，作爲官、民之間的媒介，一方面負責維持社會秩序，另一方面代表民衆與官府交涉，保護良民免於受日軍無端侵擾或加害；同時透過官府核給門牌、護照之認定，重建其在清代社會之特權和地位，要求日人給予應有的尊重。」

試辦期滿時，臺北縣知事認爲，北部民心稍定，已無須保良局的協助，加上經費困難，在施政上雖有些利益，亦難免有些弊害，宜乘各保良局基礎未穩固之時，斷然予以廢除。因此，限令臺北保良總局及各地分局自1896年6月10日起悉數撤除。

總而言之，總督府認爲在戰亂草創之際及對臺民的風俗習慣並不熟稔之前，保良局使日方、臺民皆感便益。但它的存在會妨礙殖民行政的推展，乃迫其關閉。（有關保良局興廢經緯，請參閱檀山幸夫的「台灣初期統治的歷史的問題について——台北保良局設置條件の分析とその日本植民地統治における意義」，『史叢』19號，1976年；吳文星的「日據時期臺灣社會領導階層之研究」，頁46-49；洪秋芬的「日本統治下における台湾の保甲制度——保甲復活の歴史背景とそのプロセスについて」（日本筑波大學碩士論文，未刊稿），1988年，頁244-262。）

㉓ 『臺灣總督府警察沿革誌』第二編，頁436。

55庄共3899戶民宅，殺死無數住民。^⑭此暴行引起雲林附近住民憤恨，紛紛加入抗日行列。此一殘殺事件經在中國大陸發行的英文報紙大加報導後，引起國際輿論重視。日本天皇、皇后爲此事件捐助三千圓，臺灣總督府亦捐出救恤金二萬餘圓來救助罹難者家屬。^⑮日本當局在追究事件原因及其責任後，深深覺得須檢討過去的討「匪」對策，並改變討伐抗日軍的方式。桂總督遂派遣民政局內務部長古莊嘉門前往斗六安撫流民、賑濟窮民及調查戶口。古莊來到斗六後，首先嚴令當地警察購買臺民東西時必須付錢，不能責罵、鞭撻臺灣人，應尊敬地方上的望族，犯罪搜查時不得拷問關係者，學習臺灣話，制止日商暴行、欺詐，及防止其對臺灣婦女之猥褻行爲。他並對日本軍民之不良行爲嚴加告誡。

古莊在視察中部地方村落時，從嘉義地方某老人口中得知，清時臺灣未設警察，當時土匪、強盜等橫行各地，而「番人」時常來襲，各地住民爲求自保，乃聯合各堡各庄，籌設自衛組織，即所謂聯庄保甲，來處理自治自衛之事。古莊認爲這種地方自衛組織頗具功效，於是首先在雲林、嘉義「柯鐵一派土匪騷擾」的地方，恢復實施聯庄自衛。^⑯地方有力人士，如林武琛、林逢青等紳商組織自衛團。這是日本領臺後，依日本人指示，最初恢復的保甲（聯庄自衛）。而其「聯庄自衛團規約」，乃是模倣清朝舊制規約而擬定的。值得注意的是此一規約第四條規定：「自防自衛之事，須接受警察官之指揮」，亦即在警察指揮下，進行自衛活動。規約既定，首先令當地住民在抗日分子簡義之根據地嘉義東堡和大自根堡地方，組織保甲；且於嘉義東堡、中埔庄置警部一名、巡查十七名，便於督管。這是日本人在臺灣實施保甲制之嚆矢。

如上所述，日本當局企圖利用舊制的聯庄自衛組織，來消滅「土匪」，但日方視爲「土匪」者，往往就是保護當地住民生命、財產，值得他們尊敬之鄉紳。職是之故，不管日本當局如何勸導，臺灣住民並未立即組織自衛組織。因此，聯庄保甲之設置，遲遲未有進展。^⑰

二、後藤新平和保甲之實施

(一)實施的目的及過程

^⑭ 根據『臺灣省通志稿，抗日篇』所記載，死者高達三萬人，但在『高野孟矩』中，却只記載三百餘人。

^⑮ 『臺灣總督府警察沿革誌』第二編，頁 436。

^⑯ 鷲巢敦哉，『台灣保甲皇民化讀本』，臺灣警察協會，1941年，頁 65-66。

^⑰ 同上書，頁 67-68。

兒玉總督³⁸及其得力助手後藤新平來到臺灣後，二人合作無間，開始所謂「兒玉、後藤合作」時代。在這時期，隨着治安好轉、產業交通發達、制度改革、財政獨立等，治績漸臻佳境。而日本的臺灣殖民統治體制亦由此奠定方向及基礎。過去歐美人士曾斷言日本缺乏經營殖民地的能力，且日本國內輿論亦以臺灣為難治之地，認為臺灣對日本而言是一大包袱。但經兒玉與後藤的悉心經營，臺灣竟然有了驚人的進展，日本國內才轉而將臺灣看作一大寶庫。³⁹

日本在臺灣所建立的文物典章制度及各種建設，並非成於一朝一夕，實係長期之經營始燦然大備；然不可否認的是，兒玉、後藤的合作，厥功甚偉。尤其值得注意的是，他們剷除了日本在臺灣殖民統治上的最大障礙——「土匪」。

兒玉、後藤正式採行保甲之前，首先檢討了以往的「土匪」對策。明治三十一年(1898年)五月二十五日，兒玉總督對地方長官之訓示中，指示「土匪之害足以妨礙政治，而稱之為土匪者又可分類，將其辨別之後處分，這是很重要的事，不應一律視之為土匪，否則會導致政策錯誤。」⁴⁰六月三日他在「陸海軍幕僚參謀長及各旅團長ニ對スル訓示」(對陸海軍幕僚參謀長及各旅團長之訓示)⁴¹中，也指出「我的職務是治理臺灣，而非征討臺灣」。在此「訓示」中，值得注意的是土匪處分問題，他認為首先應從區分良、匪開始，又說「舊時代的土匪是無資無產之徒，良民不與之為黨。今日的土匪則不然，不但有產有資，且受鄉黨的敬愛。將此良民陷於如此境地，是日本統治者所須反省的」⁴²因此，兒玉總督認為過去以軍政為中心的對匪政策應該重新檢討。他進一步分析「今日的土匪」之所以成為「土匪」，其原因有以下數端：一、憤慨軍隊討伐之際，因偵探翻譯錯誤所造成的不幸，或是不當的殺戮。二、因鑛業條例的頒佈而失業者（尤其是煤炭金鑛的鑛工）。三、隘丁屯丁由於新制度而失業。⁴³四、為土匪所迫，不得已而淪為其黨徒者。五、聽信

³⁸ 陸軍中將男爵兒玉源太郎為第四任臺灣總督，於明治31年(1898年)2月26日任官，同39年(1906年)4月11日卸任。

³⁹ 井出季和太，前引書，頁296。

⁴⁰ 『後藤新平』第二卷，頁121。

⁴¹ 同上書，頁122。

⁴² 同上書，頁123。

⁴³ 日人領臺之初，由於日軍警憲無差別的殘殺、官吏的失政、以及前近代的民族主義思想等政治要素，是導致臺民抗日的重要原因之一。另外，與臺民生活具有利害關係的是日人的經濟收奪因素，亦不容忽視。清代商品經濟發達的結果，就了不少的茶、樟腦和糖的從業者。而日人據臺後，因謀切斷臺灣與大陸經濟關係，發布了「清國人臺灣上陸規則」、「清國人茶工券規則」、「臺灣鑛業規則」和「糖、樟腦業規則」等法令。這些規則、法令往往剝奪了臺民和在臺大陸勞動者的經濟生活。這些從業者——特別是中北部的茶、樟腦業和南部的糖業，因而被迫淪為經濟性「土匪」，加入抗日行列。（翁佳音，前引書，頁28、151-153、192）。

土匪之妄言，而為土匪者。六、在大陸犯罪，為逃避刑責，偷渡來臺者。七、見父母兄弟是良民，却遭日本軍隊、憲兵、警察毒手，憤而欲替親人復仇，而成為土匪者。其中尤以最後一項人數最多。^④

基於以上的「土匪」區分，若說大部份的「土匪」是日軍一手造成的，一點也不為過。既然瞭解良民之所以變成「土匪」的原因，就可以提出明確的對策。因此後藤將過去以軍政為中心的統治方法，改以民政統治為主。雖說當時是兒玉、後藤合作時代，但真正擬定政策者是後藤新平。後藤新平首先著手整理行政及改革官制，從臺灣最高統治機關——總督府，開始徹底實施民政主義。明治三十一年（1899年）六月，明定總督府是由官房、民政部、陸軍幕僚、海軍幕僚組成。同時限制「軍部之發言權」，確立「民政部之權威」，使民政部成為政治中樞。而以民政局長職銜來臺赴任的後藤新平，亦於同時改稱為民政長官。

有關「土匪」對策，後藤首先廢止實施將近一年多的三段警備制。後藤認為「三段警備制」用於鎮撫「土匪」，不僅毫無成效，反而紊亂一般行政。這是因為將統治權分散給軍隊、警察，致使住民必須聽命於兩者。往往警察許可之事，憲兵却處罰之。又軍隊命令之事，縣知事却茫然無知。這是日人領臺以來，民政、軍政混合統治失敗之根源。因臺灣住民無所適從，所以三段警備制乃成為招致民怨之根源。臺中、臺南、臺北三縣知事給兒玉總督「對三段警備之卑見」^⑤之意見書中，亦痛陳三段警備制的弊害。因此，後藤長官斷然廢除三段警備制，並增加警察人數，使全島皆歸於警察行政區。

在檢討「土匪」對策之缺失，並研究新對策後，後藤一面採用歸順政策，另則恢復舊有保甲制。^⑥早在後藤為如何鎮壓各地層出不窮的抗日軍而一籌莫展時，總督府地方課長阿川光裕建議他接見辜顯榮。兩人初次見面時，後藤即向辜氏徵詢「土匪」對策。辜氏認為匪也是人，那有不能治的道理，地方之所以不能平靜，皆由於失去鄉莊紳士團防力量，才讓匪徒有恃無恐。辜氏乃提出實施聯庄保甲以協助治安，「土匪」將因此而自然銷聲匿跡。辜氏並向後藤建議供給保甲槍械、彈藥等武

^④ 同上書，頁 124-125。

^⑤ 同上書，頁 95-97。「三段警備ノ義ニ付卑見」，1898年6月1日，（『後藤新平關係文書』七九）。

^⑥ 目前研究，都認為是後藤民政長官實施保甲作為「土匪」對策。而實際上，日本外相陸奧宗光、東洋史學家內藤湖南等人亦有相同主張。陸奧氏之意見書「臺灣島鎮撫策ニ關シテ」中，即建言實施保甲制作為對「匪」政策。另外，內藤湖南從1898年4月2日至12日，連續在『臺灣日報』發表七篇探討殖民地改革文章。在4月12日「剿匪撫蕃の方略」中，他建議利用保甲制度來解決「土匪」問題。認為日本軍警在討伐「土匪」時，常誤殺或逮捕良民，故屢招怨恨。確立保甲制度即可使「土匪」喪失行動社會基礎。

器，且要求官員不能干涉保甲人員的出入。此議獲後藤許可後，辜氏即招集臺北的紳商，創設保甲總局，同時糾合各鄉庄領導者設置聯庄。⁴⁷日據時期的保甲制由此略現雛形。

辜氏所實施的聯庄保甲是模仿清治時的保甲制度，然與後來經由日本當局漸次調整、改編而成的保甲，也有所不同。主要差別在於辜氏所組成的保甲制不受日本當局的監督，完全由辜氏等地方紳商、望族等舊有地方領導階層，來維持地方秩序。是一種自治自衛組織。關於其組織、活動及功能等具體內容，將在下一節再作深入探討。

後藤的治臺方針是「尊重舊慣」。他認為「遵從殖民地民衆的風俗習慣，乃是殖民政策的原則；因此，不論舊制好壞，都須尊重舊慣來施政。再說，風俗習慣不同，一下子要其內地（日本）化，是不合理的」。⁴⁸換言之，後藤認為與本國的風俗、習慣截然不同的殖民地，硬要一蹴可就使其本國化，乃是不智之舉。若是一步出錯，極可能招來殖民地人民的怨恨。事實上，過去屢屢發生的爭執，就是因為當政者忽視臺灣的風俗舊慣，甚至強行將之改變所引起。後藤有鑑於此，乃放棄「急治」，採取「尊重舊慣」的「漸治」政策。

爲了強化保甲組織，後藤囑其屬下，擬定保甲制度的律令案文。1898年6月24日所擬的保甲條例草案中，第一條：「設置保甲制，以維持地方安寧」及第五條：「保及甲爲警戒防禦匪賊生番及水火災，得設壯丁團」，經修正後，於第一條首加「參酌舊慣」四字，而第五條內「生番」二字予以剔除。此項草案於7月31日提至評議會審查後，再送交地方長官會議，經多次意見交換、協調之後所訂出來的文案，再轉呈日本內閣，得到天皇勅裁定案，⁴⁹終於在明治三十一年（1898年）八月三十一日以律令第二十一號頒布「保甲條例」，⁵⁰其內容如下：

第一條 參酌舊慣，設保甲制，以維持地方安寧。

第二條 保及甲之人民負連坐之責，得將連坐者處以罰金（按：原文爲罰金或科料，科料也是罰金，二十元以上稱罰金，未滿二十元稱科料。）

⁴⁷ 『後藤新平』第二卷，頁104-105。根據『後藤新平』一書，另有一說，即後藤恢復實施保甲制，乃是從『福惠全書』的保甲篇中得到啓示。該書稱：「在發現保甲制時，他心中的喜悅是難以形容的，乃快速地將此制度活用於臺灣，以保甲作爲獨特警備制度的補助機關，利用中國民族的自治力，使之加強日本民族的政治能力」。

⁴⁸ 同上書，頁30。

⁴⁹ 洪敏麟編，『日據初期之鴉片政策（附錄保甲制度）』，臺灣省文獻委員會，1978年，頁221-225。

⁵⁰ 『台灣統治概要』，頁83。『現代史資料』，頁xxxiv-xxxv。

第三條 保、甲應各自制定規約，規約中得置獎賞及過怠金。^{⑤①}而此規約應經地方長官之認可。

第四條 保及甲負責人怠忽職守者，由地方長官懲戒之。懲罰方式包括一百圓以下罰金、撤職及申誡三種。

第五條 保及甲為警戒防禦匪賊及水火災，得設壯丁團。

第六條 有關保甲及壯丁團的編制、指揮、監督、解散、經費、負責人任選權限等之規定，以府令定之。

第七條 本條例限於地方長官認有必要之地區，經臺灣總督認可後施行之。根據「保甲條例」第六條，在頒布「保甲條例」的同時，以府令第八十七號頒布「保甲條例施行規則」，規定有關保甲編制、經費等細節問題。同年九月臺中縣知事木下周一首先申請依「保甲條例施行規則」實施保甲制，接着其他各縣廳也陸續實施。^{⑤②}

(二)保甲組織及其編制

依據保甲條例第一條「參酌舊慣，設保甲制，以維持地方安寧」，意即保甲是以「維持地方安寧」為目的而設置的。有關保甲的編制方法、對象及組織，現分述如下：

保甲編制不以個人為單位，而是以家庭為單位，以家長為代表。家中成員不管男女老幼，均以保甲民的身分納入保甲體系，而由家長監督。根據保甲條例施行規則第一、二條，將「順次鄰近」大約十戶編為一甲，設一甲長，大約十甲編為一保，設一保正。其編制則是以擁有舊慣的臺灣人（漢民族）為對象。保甲制是一地區性組織，不過區內的日本人、外國人（清國人除外）^{⑤③}等，皆非保甲實施對象。

保甲條例第二條「保、甲民負有連坐責任，對連坐者，可處罰金或科料」中，明定保甲民負有連帶責任。當一保或一甲內出現破壞秩序者時，保、甲內全體人員皆須負責任。這種連帶責任在日據初期掃蕩「土匪」時經常使用，即保或甲內出現「匪徒」，或藏匿「匪徒」時，皆須與「匪」同罪，應受處罰。

⑤① 過怠金是處罰時所科罰的錢。

⑤② 鷺巢敦哉，前引書，頁 81-82。井出季和太，前引書，頁 315。

⑤③ 江廷遠，『保甲制度叢書』，保甲制度叢書普及所，1937年，頁 130-135。日據時期，從中國大陸來臺的中國人，因國籍不同於臺民，被視為外國人，稱之為「華僑」。警官為加強對他們的管理，強制華僑加入保甲，負擔一切。1928年的第二次全島華僑代表會議，決議陳情總督府取消強制華僑加入保甲。各地中華會館均認為華僑是外國人，不應和臺民一樣，受保甲規約的約束，共同負擔保甲經費和勞役，要求華僑的保甲應歸各地中華會館自辦。（『臺灣民報』第 200 號，1928年 3 月 18 日，頁 4；第 201 號，1928年 5 月 27 日，頁 7；第 260 號，1929年 5 月 12 日，頁 7；第 285 號，1929年 11 月 3 日，頁 4；『臺灣新民報』第 359 號，1931年 4 月 11 日，頁 5）。

另外，1940年前後，由於時局所需，花蓮港廳的阿美族和臺東廳等地的高山族（日方稱高砂族）也開始實施保甲制。（江廷遠，前引書，頁 135-141）。

根據保甲條例第三條規定「保、甲應各自製定規約，規約中得置獎賞及過怠金法，而此規約須經地方長官認可。」這就是所謂的保甲規約，是由保甲內各家長協商之後所產生。保甲規約得到知事或廳長認可後，即成爲具有約束保甲民效力的法規，這正是日本當局運用保甲制的基礎。

爲了順利達成實行保甲規約的目的，另訂有「過怠處分」制度，即是對違反規約者，科以罰金制裁，俾能強制履行規約。科罰過怠金、連帶處分及單獨處分時，皆須經保甲會議之決議，並得到地方官的認可。受罰者若拒絕或延遲繳納過怠金時，將受刑罰制裁。^{⑤4}但是警察往往動不動就以違反保甲規約爲理由，科處人民過怠金，如此一來不免又招致民怨。

保甲是一組織體，其成員則包括了保甲役員、保甲壯丁團等。

〈一〉保甲役員

1. 保甲役員的產生

保正、甲長執行保甲職務，分別支配保和甲，聯繫保甲民和維持轄內之治安。甲長是由甲內之家長選舉產生，保正則由保內甲長選出。而甲長須得到郡守、警察署長、支廳，保正則須得知事、廳長之認可。保正、甲長之任期均爲二年，但連選得連任。保正、甲長皆爲名譽無給職，不得隨意辭職。雖然規定他們須由選舉產生，但實際上，大多仍由警察挑選「合適」的人來擔任。

後來頒佈的「保甲條例施行細則」，規定了保正、甲長的選舉資格。因爲保正、甲長的職責是指導、督促保甲民執行保甲事務。他們不僅應該是保甲內最有名望者，且應有相當常識，並懂得國語（日語）。因此，凡是具備下列任何一項者，均不得爲保正或甲長：（一）未滿二十歲者、（二）受過監禁以上之刑者、（三）非居住保甲內之家長。^{⑤5}

2. 保甲役員的任務

保正、長甲除了要盡到身爲保甲民所該盡的一般保甲義務外，保正應在郡守、警察署長、支廳長的監督指揮下，甲長應在保正的監督指揮下，維持保甲內之安寧。而保正、甲長的共同任務，是與警察合作，如搜查逮捕罪犯、向警察報告轄內住民戶籍，若發現罪犯、可疑人物、傳染病等，皆須告知警察。此外，保正的職務是監督甲長、訓誡教誨保內住民、處分違反規約者、獎賞、救恤、過怠金的徵收及處理、經費之收支、決算及徵收賦稅等。甲長的職務是協助保正，實施甲內戶口調

^{⑤4} 外務省條約局編，『日本統治下五十年の台湾』，1964年，頁 238-239。

^{⑤5} 江廷遠，前引書，頁 148。

查及取締出入者，及保護甲內住民之警戒等。除了以上所列事項，地方官欲利用保甲役員時，須將事情原委報告總督，獲其同意後始可調用。

保正、甲長接受該地區郡守、警察署長、支廳長之補助機關——警察之監督及指揮。當保正、甲長有虧職守時，根據保甲條例第四條，地方官可予以譴責、革職或科以百圓以下的罰金。

〈二〉保甲壯丁團

保甲制是因應「土匪」對策而設，其主要目的在於維持秩序及確保治安。但在對抗「土匪」、強盜、「番」害等人為侵襲，及風、水、火災害等自然災害時，必須有一能預防、警戒、排除災害的實力機關。依據保甲條例第五條：「為警戒防禦匪賊及水火災，保甲中可設置壯丁團。」為保甲之實力組織、補助機關。保、甲內欲組壯丁團時，必須由保正、甲長向其隸屬之郡役所、支廳或警察署報告，再由其轉達知事或廳長，獲其許可後，方可設置。⁵⁶

根據「保甲條例施行規則」第六條：「團長受所屬郡守、支廳長、警察署或警察分署或上級團長的監督，指揮其屬下」，亦即保甲壯丁團是受警察官吏指揮、監督，執行其任務，且接受其訓練。

日本統治臺灣初期，在討伐「土匪」時，保甲壯丁團究竟發揮多大功效？前面說過，明治二十九年雲林殘殺事件後，為了掃蕩「土匪」及恢復當地安寧，乃設置「聯庄自衛團」，且有意推廣於全島。但是當時警力不足，住民認為「政府無法徹底鎮壓『土匪』」，所以並沒有遵從機關之意，馬上設置保甲壯丁團來對付『土匪』，且恐遭『土匪』怨恨……並非好事」，⁵⁷因此儘管日本當局多方勸導，臺民也不輕易設置保甲壯丁團。

兒玉、後藤上任後，頒布保甲條例，欲藉此實施保甲於全島，但初時並不順利。其後在進行討伐「土匪」及充實警力時，才慢慢普及於全島。有關保甲與「土匪」的關係，當時日本警察官鷺巢敦哉曾憤憤不平地指出：「同樣是本島人同志，『土匪』來襲擊時，應是可以預知的，但是誰也沒有向官廳報告。偶爾得知『土匪』襲擊，也佯裝不知，等『土匪』離去後，才向警察報告。」這種例子屢見不鮮。⁵⁸仔細體察鷺巢氏的這段話，可以理解殖民地統治者與被統治者間的微妙關係。就統治者日本人的立場而言，認為同是「本島人同志」，基於地緣等關係，應

⁵⁶ 根據規定，壯丁團是按各保來編制的，但事實上，為了運用上之方便，以保甲連合會為一單位，每一派出所設一壯丁團。

⁵⁷ 持地六三郎，『台灣植民政策』，富山房，1912年，頁75。

⁵⁸ 鷺巢敦哉，前引書，頁107。

該知道「土匪」行跡才對，却沒有人向日本官方通風報信，協助緝捕。而對被統治者臺灣人來說，正是因為「本島人同志」，所以不能背叛、出賣他們。再說日人所稱「土匪」，有些還是臺灣人心目中深具名望、值得尊敬的地方鄉紳！

明治三十四年（1901年）十一月二十三日，臺灣南部發生樸仔腳事件。這次事件的爆發，是因為當時店仔口大客庄有一位在嘉義、臺南地方頗具勢力的富豪陳向義。日本當局為了利用土著勢力，乃想以陳向義為壯丁團長，其子陳曉峰為弁務署參事，甥胡冠三為店仔口街長。但陳向義一向不理會日本官廳，官憲來訪時亦避而不見。明治三十四年（1901年）五月，陳向義屬下數人因犯罪嫌疑被逮捕，陳向義向日方求情，但店仔口弁務署仍執意將嫌疑犯押送至臺南地方法院。陳乃央求其舊知十八重溪地方的抗日軍首領阮振，於途中襲擊，欲救出被押送者。失敗後，陳轉而求阮振襲擊地方官廳。因店仔口支廳警備森嚴，乃先襲擊警備較弱而近海岸方面的樸仔腳支廳。⁵⁹ 阮振等抗日軍（日方資料稱土匪）襲擊樸仔腳支廳前，曾先襲擊派出所，但沒有人向日方當局通風報信，結果從早上四時左右開始，一直到傍晚，「土匪」包圍樸仔腳，支廳長等11名日本人被殺。這時不僅仍然無人報告，住民反而供應食物、彈藥給「土匪」，直接、間接的幫助他們，且透露日本人藏匿的地方，甚至還有保甲壯丁加入「匪」徒行列。之後，大島久滿次警視廳總長親率六廳及第三旅團聯合之大部隊，徹底進行掃蕩。但「匪」首早已逃之夭夭。大島警視總長遂要求各廳巡查支援，監督保甲壯丁團，搜索殘「匪」。事件後，全村村民被處以1200圓連坐過怠金的懲罰。⁶⁰

如上所述，保甲壯丁團對討伐「土匪」並不積極，甚或幫助「土匪」，但在日警監督脅迫下，却不得不出動保甲壯丁團去討伐「土匪」。壯丁團本身反抗日本當局例子也不少，⁶¹ 但隨着「土匪」鎮定工作之發展，警察力的增強，保甲組織逐漸完備。而隨着組織的完備，日本殖民當局對臺灣住民的控制，也就越來越嚴密。

（三）警察為中心的政治和保甲

日本領臺以後，所謂「土匪」鎮定工作，一直到明治三十五年（1902年）底才告結束。在這長達八年的歲月中，歷任總督都在為如何消滅「土匪」而努力。如果「土匪」問題一天不解決，日本殖民當局就無法真正着手經營臺灣這塊新領地，那麼日本圖佔臺灣以達到「拓境通商」的目的，也只是空中樓閣。隨着「土匪」鎮定

⁵⁹ 『臺灣總督府警察沿革誌』第二編，頁548、624-638。許世楷，前引書，頁146。

⁶⁰ 『臺灣總督府警察沿革誌』第二編，頁558-583。

⁶¹ 同上書，頁467。

工作的進行，臺灣的警察制度逐漸發達起來。對於日本統治下臺灣的警察制度，總督府通信局長持地六三郎曾經給予相當高的評價，他說：

臺灣警察制度和母國（指日本）的警察制度不同，而這正是成為統治臺灣之一特徵。如果不了解這種警察制度的特色，就無法理解臺灣殖民政策的性質。臺灣警察什麼事都做，除其本身固有的警察事務以外，也要協助執行所有的一般行政。過去，所謂警察國（*Polizeistaat*）是當局者的理想。……臺灣警察却實現了這個理想。臺灣殖民政策的成功，其部份原因不得不歸功於此種警察制度所發揮的效果。^②

然而臺灣這獨特的警察制度，是如何形成的？它和保甲制度又有何種關係呢？明治二十八年（1895年）六月十七日樺山總督在臺北舉行始政典禮，開始實施民政。事實上，臺灣各地的抗日活動仍繼續不斷。日本中央當局才覺悟到臺灣總督府當務之急是鎮壓抗日義勇軍，以恢復全臺秩序，確立社會安定。然綜觀當時局勢，實施民政必然無法達成此目的。內閣總理大臣松方正義乃於同年七月十八日電令樺山總督：「到平定為止，總督府現在的人員必須擴充，改為軍事組織」。^③表明欲將民政改為軍政之意。同年八月六日，由大本營發出陸軍省達第70號改訂臺灣總督府條例。根據此條例「到全島鎮定為止，在臺灣總督府下，組織軍事官衙」來輔助總督。即設置參謀長監視各局業務，除總督幕僚（參謀部和副官部）外，另設陸軍、海軍及民政三局。而民政局又分為內務、殖務、財務和學務四部門。由於實施軍政，臺灣的警察權自然歸於軍方掌握。

根據總督府條例，內務部所管的警保課就是中央警察機關。而根據地方官官制，縣警察部則是地方警察機關。警察部裏設置警部長，各支廳及澎湖島廳設置警察署或是警察分署。明治二十八年（1895年）五月，樺山總督及數百位文武官員來臺時，其中並無警察。因此在同年九月臺灣配置警察之前，一切警察事務主要由憲兵來執行。^④警察官是從日本本島招募來的。第一次於明治二十八年九月二十七日，招募了警部 44 人，巡查 492 人，^⑤第二次於同年十月七日，警部 23 人，巡查 200 人，他們皆具有陸軍雇員的資格，係以代理警部^⑥或是代理巡查的名義前來執

^② 持地六三郎，前引書，頁 67-68。

^③ 『臺灣總督府警察沿革誌』第一編，頁15。

^④ 同上書，頁10。

^⑤ 日據時代臺灣的警察分為警視、警部、警部補、巡查部長、巡查等級，明治32年（1899年）以後，為加強警察力，增添由臺灣人擔任的巡查補。

^⑥ 代理警部日語是警部心得，心得是下級官吏代行上級官吏之職務。

行任務，此即為臺灣警察機關之濫觴。^{⑥7}

至於警察官的配置問題，及其和憲兵之關係又是如何。內務部長曾於明治二十九年（1896年）三月發生通令，^{⑥8}內容大略是指示臺灣的警察事務是由憲兵和警察來共同執行，若將其配置在縣支部、支廳、出張所及島廳所在地時，則無法避免會有重覆配置的現象。經地方上協調結果，有憲兵的地方不配置警察官，有警察官的地方則不配置憲兵。^{⑥9}

明治二十九年三月，以勅令第88號訂立總督府條例，同年四月，由軍政再恢復民政。雖然如此，警察權仍未完全從軍隊或憲兵移轉到警察機關。軍隊對警察權仍握有控制權。憲兵人數也多於警察人數，前者為3,400人，而後者為3,100人。由於軍隊、憲兵、警察的職權並未劃分清楚，時常為了搶功而爭鬥，臺灣住民不勝其擾。當時臺灣的警察不管在人數上、制度上都未臻完善，不過是模仿日本國內的警察制度而已。警察完全握有警察權，是在兒玉、後藤上任之後，而臺灣殖民地特有的警察組織，則是在三段警備制廢止之後，才發達起來的。

前已詳述，兒玉、後藤上任後，首要之務是解決「土匪」問題。而第一策略就是廢止三段警備制，接着是除去軍隊的干涉，以推行民政政治為方針。在兒玉總督對地方長官的「訓示」中，可以看出其方針：

……防備土匪等禍害之機關，有警察及憲兵二種。根據傳言，憲兵比警察優秀，現在察看實地的情況，得知民政上應該是警察比較適當。……軍事教育，原本是憲兵較優秀，但是在預防災禍之發生，轉禍為福而言，則不如運用警察……。^{⑦0}

經過後藤一連串的改革，警察權才完全由軍隊、憲兵移轉到警察機構。

明治三十四年（1901年）十一月修正地方官官制，廢除縣及辨務署，把三級制改為二級制。全臺設二十個廳，廳長為文官，下設總務課、警務課及稅務課。警務課以警部為課長，輔佐廳長處理警察事務；而總務、稅務課若無警務課之協助，根本無法執行其業務。警務課不但執行廳之大半事務，而且是一廳的重心。廳以下設支廳，由警部擔任支廳長，其下之官吏皆為巡查。^{⑦1}在中央——總督府置警視總長

^{⑥7} 井出季和太，前引書，頁237。明治28年底止，總數約700名警察來臺，渡臺不久即罹患瘧疾而亡者不少。這700多名警察被配置於軍隊已平定之臺北、臺灣（臺中）、臺南三縣內十二廳（驚巢敦哉，前引書，頁64）。

^{⑥8} 『臺灣總督府警察沿革誌』第一編，頁40-41。

^{⑥9} 憲兵在軍政時代是屬於東京憲兵隊的。但是在明治29年（1896年）4月恢復民政之翌五月，以勅令第230號，獨立組織臺灣憲兵隊。臺灣憲兵隊歸臺灣總督所管。

^{⑦0} 井出季和太，前引書，頁298。

^{⑦1} 竹越與三郎，『台灣統治志』，東京博文館，1905年，頁245。

及警視三人，負指揮、監督全島警察機關之責。至此，臺灣的警察制度才面目一新。^⑳如從行政系統而言，是總督府——各廳、各課——人民，但事實上，則是總督透過警察與人民接觸，巡查參與農政、衛生、稅務等所有政事。總之，臺民耳目所聞所見之日本官吏，只有警察而已，此即所謂警察為中心的政治。^㉑換言之，臺灣的警察是殖民地統治的中樞機關。

我們談論日本的臺灣統治，不能不重視警察制度。而在談論警察制度時，又不可忽視保甲制度。日據初期，警察和保甲的關係如何呢？臺灣曾被看作是累贅、大包袱，甚至有些日人倡言要將臺灣售予法國。然而臺灣達到財政獨立，完全不須日本國內的補助金，要比預定年限提早五年。^㉒此與兒玉、後藤善用保甲和警察，有相當的關連。

兒玉、後藤檢討過去對「匪」政策，找出其缺失，並研究新對策。他們首先宣佈徹底實施民政主義，且將討伐「土匪」的責任轉交警察。接着藉由地方行政改革、警察制度改革等一連串措施，來擴充警察權力。但事實上只靠軍隊和警察維持治安，不管在勢力上或經濟上都有其侷限。要對付頻仍的「匪」亂，所需的人力、財力，對正值「戰後經營」的日本而言，的確十分困難。因而後藤長官乃想利用舊有之保甲制度，作為對付「土匪」的策略，並將它加以改善，以補殖民統治體制之不足，於是頒布保甲條例，正式採用保甲作為警察補助機關。

明治三十一年（1898年）八月三十一日，臺灣總督府頒布保甲條例之同時，另以府令第87號發布「保甲條例施行規則」。^㉓這一「施行規則」明確規定了警察和保甲關係，即保甲、壯丁團的編制、保甲役員等的選舉、經費收支預算、決算等，都須得到郡守、支廳長、警察署長或分署長的許可，且接受其指揮和監督。而值得注意的是明治三十四年（1901年）十一月的地方官官制修正的結果，以警部為支廳長，巡查為郡守。換言之，保甲、壯丁團的活動必須在警察官的直接指揮、監督下進行。

前已述及，保甲制是以臺灣人（漢民族）為實施對象，日本人及外國人皆非實施對象。家長負責管束、監督家族的行為，而各家長又互相監視。甲長監督全甲

^㉑ 臺灣總督府官房文書課『台灣統治綜覽』，1908年，頁101。

^㉒ 竹越與三郎，前引書，頁246。

^㉓ 日據初期的臺灣經營，需仰賴日本國內的補助金。日本中央和臺灣總督府協商結果，預定補助到明治42年（1909年）為止。由於臺灣殖民當局的銳意經營，明治38年（1905年）已不需要國庫補助金。（持地六三郎，前引書，頁119-120。）

^㉔ 鷺巢敦哉，前引書，頁81-82。

內、保正監督全保內住民之舉止。有違規或玩忽職守時，必須單獨或負連坐責任。如此，只要是臺灣人，不管男女老幼，都是保甲民，透過保甲，所有臺民被組織為警察的補助機關。保甲任務是否認真執行，直接影響到臺灣的治安。而保甲內治安維持之良否，則取決於警察指揮、監督的徹底與否。無怪乎花蓮港廳警部渡邊柳三曾說：「我們身為警察官，光是以監督保甲這件事，在日本的臺灣統治上，就是非常重要的職責。」⁷⁶

三、保甲局之存廢經過

(一) 設置背景

明治三十一年（1898年）八月三十一日，臺灣總督府頒佈「保甲條例」和「保甲條例施行規則」，正式實施保甲制，作為鎮壓抗日軍的對策。但是臺灣全島治安尚未恢復，要想全面實施保甲，並非易事。當時臺北縣內以簡大獅為首的抗日分子，不時擊襲日本機關，也有一些宵小盜賊乘機搶劫施暴。於是在簡氏活動區域內的士林紳商陳景南（第一區區長）等 22 人，於明治三十一年（1898 年）十一月二十七七日申請，准予設局聯庄保甲以靖地方。其理由為：

自匪首簡大獅縱橫北山（草山，現在的陽明山）以來，民遭擾害，慘不勝言。幸兒玉總督閣下一視同仁，大開法網，接納投誠，其愛民之念洵稱備至。罔料簡大獅不思改過自新，圖報恩德，反敢招集逆黨，復擾良民，因而招致大兵進剿，一敗塗地。至於如斯，萬民莫不稱快。此時亟宜設保甲局，辦理聯庄保甲，挑選壯丁日夜查巡，殲除逃匪，即北山一帶地方，從此必能安靖……⁷⁷

即在「土匪」勢力旺盛時，不易編制保甲；必須等到「土匪」集團瓦解之後，才能實施保甲。因而雖已頒佈保甲條例，但臺北地區除士林外，其他地方並未實施保甲。於此情況下，乃先制定保甲制準備規則，集合臺北地區內的紳商，設立臨時保甲局，作為保甲制確立前的權宜之策。

殖民當局基於何種理由，允許紳商們設置保甲局呢？因為在日據初期，警察人數不多，只得採集團配置法，以策安全。加上地方「匪徒」出沒無常，以當時的警力及配置方法，實不能完全負起監督保甲的責任。臺灣總督府乃准許設置保甲局作

⁷⁶ 渡邊柳三，「保甲制度論」（『臺灣警察協會雜誌』，1927年）。

⁷⁷ 「關於士林辨務支署部內聯庄保甲組織案」，（公文類纂乙種永久第29卷第11門警察監督，明治 32 年）。鷲巢敦哉，前引書，頁82。

爲利用保甲功能的權宜之法，並以保甲局作爲警察和保甲間的聯繫機關。^{⑦⑧}

(二)保甲局的組織及其運作情形

在探討日據初期保甲局的組織前，擬簡單敘述清代臺灣保甲和保甲局的情況，俾能了解其異同，進而探索其本質相異之處。

臺灣保甲制之始設，因資料不齊全，無法得知確切的時間、地點。不過論者言臺灣於鄭氏時代，已設有保甲。^{⑦⑧}而清領臺之初，亦實施保甲制。^⑨康熙年間臺灣保甲的編制，係採保、甲二級制，十戶爲一甲，十甲爲一保。乾隆以後則大抵採三級制，即十家爲一牌，設牌頭（牌長或牌首）；十牌爲一甲，設甲長（甲頭或甲首）；十甲爲一保，設保正（時亦稱保長）。^⑩保正、甲長和牌頭管理保、甲、牌內的保甲事務。保甲實施情形如何，由於資料缺乏無法詳知。惟可以確定的是保甲制當時並未實施於全島，僅侷限在南部的一些重要城市。^⑪因爲是以防盜、捕盜爲目的，所以在盜匪騷擾較多的地方，執行得較嚴格；一旦騷擾趨於平緩，保甲實施又鬆懈下來。由於弛張興廢無常，終至有名無實。

道光年間，海面有英、日、法等的侵擾，臺灣島內又值多事之秋。因此，官對保甲的實施，比過去積極，諭令各地舉辦清庄聯甲，簡稱聯庄或聯甲。陳盛韶（道光十三年任北路理番兼鹿港海防同知）的『問俗錄』中，提到「清庄之法，不如聯甲。清庄者，實指其人之不善，使無所容。總理之邪者不肯爲，總理之正而無勢者，又不能爲。惟選立聯首，奉行聯甲，以小村聯大村，以遠村附近村，同心緝捕，保固鄉鄰。」^⑫換言之，清庄只是消極的肅清庄內的不良分子，並不能抵抗、防備外賊的侵犯。而清庄聯甲則是放棄保甲編制的形式性，改以庄爲編制的單位，但仍藉「甲」的編制。即以一庄爲一甲，小庄附於大庄，聯絡各街庄，互相救援。聯庄通常以清庄和團練來加強其組織的防衛力量，可說是保甲制的改良和擴充。^⑬

在臺灣曾經兩次，官爲強化保甲制，於保甲組織上面，另由官設保甲局以監督保甲。第一次是同治十二年，第二次是光緒十三年，有關這兩次官設保甲局的組織等略述於下。

同治十三年（1874年）日軍來襲，總理船政大臣沈葆楨來臺辦理海防事務。他

^{⑦⑧} 「保甲局廢止方ヲ通達ス」，（公文類纂，55卷ノ23，明治36年3月31日。）

^{⑦⑧} 戴炎輝，『清代臺灣的鄉治』，聯經出版事業公司，1979年，頁79。

^⑨ 同上。

^⑩ 同上書，頁80。

^⑪ 杵淵義房，『臺灣社會事業史』，德友會，1940年，頁950。

^⑫ （清）陳盛韶，『問俗錄』，大陸書目文獻出版社，1983年，頁135。

^⑬ 戴炎輝，前引書，頁60-62。

決議再興保甲，且將舊有的自治自衛性組織改變成官民混合的警察形態。首先在臺灣府城（臺南）城內設保甲局，城外設保甲分局，目的在於強化保甲制。局裏置官選委員一名，以雜職（巡撫典史以及地方衙門之小官吏）之候補來擔任，⁹⁵負責處理事務，另外，配置營兵勇20名，接受委員指揮，日夜巡視，捕捉強盜匪徒。但其實施範圍僅止於府城（臺南府城）內外而已。

劉銘傳是臺灣建省後的首任巡撫，光緒十一年（1885年）就任後，即着手刷新臺政。爲了清理田賦，乃於光緒十三年（1887年）興保甲，且加以改革，使自治自衛的保甲成爲一官民混合警察制。劉氏計畫先於臺北城內設置保甲總局，再漸次普及於府廳縣城各地。將保甲局設在城隍廟內，總辦（令候補知府任之）每月薪俸50兩，另外給予公費50兩；又置文案一名，掌庶務記錄，文案薪俸由總辦定之，由公費中支出。艋舺（今萬華）、大稻埕（今延平區一帶）設置保甲分局。艋舺保甲分局設在祖師廟內，大稻埕保甲分局設在媽祖宮裏，從候補雜職中⁹⁶指定一名爲委員，接受總辦指揮。委員每個月有20兩薪俸。分局內置貼寫書吏一名，月俸8兩。分局則無特別公費。另從各營兵丁中選拔巡丁，於保甲局裏配置20名，各分局配置4名。巡丁每人每月給薪俸一兩，局及分局所需經費和兵士津貼，是由布政司善後總局支出。保甲組織大致是每十家爲一牌，每一牌設一牌長，不給津貼。城內、艋舺、大稻埕各舉一名總董事，附屬於總局及分局，接受總辦及委員之指揮，支配各牌。總董事是名譽職，不給津貼。但每月由牌民共同支給14兩車馬費。總局總辦和分局委員所管轄區內，有權調解民事訴訟，總辦及委員雖不能干預刑事，但姦淫、賭博、盜賊三項爲保甲局之任務，可逕裁決之。⁹⁷

劉銘傳所設之保甲，就是透過以上的組織來運作。平時任務爲調查戶口，以防不良分子滲入；到了嚴冬時節，總辦、委員則須率領巡丁在夜間巡視，以防盜賊的侵掠。由於效果不錯，乃漸漸普設於各地鄉鎮。劉銘傳所實施的保甲制，和舊制保甲「其形骸同，而其性質異，其目的同，而其手段異。」⁹⁸保甲總局、分局宛如官府，局中吏員由地方官吏兼任，薪俸及諸般經費亦由官方支出。保甲局雖非保甲團體，却是支配、控制保甲團體各牌的監督機構。劉氏認爲以往的保甲制過於放任，並非永久維持地方治安之良策，故須設置一監督性的獨立官衙，但苦於經費無着，及考慮舊有習慣，原則上仍承認富有保甲精神的聯戶組織，而於其上設置保甲局作

⁹⁵ 臺灣慣習研究會，『臺灣慣習記事』第3卷第6號，臺灣日日新報社，1903年，頁499。

⁹⁶ 雜職指縣丞、典史、巡檢、主簿等官職。（『臺灣慣習記事』卷2，頁503）。

⁹⁷ 『臺灣慣習記事』第3卷第6號，頁503-505。

⁹⁸ 同上書，頁505。

為監督機構，並利用兼掌官來實施治安警察。因此雖然名為自衛團體，其實為一個官民混合的警察組織。⁸⁹但繼任之巡撫邵友濂因鄉庄經費支出困難，無法實現劉氏的計畫。僅剩臺北城內及艋舺、大稻埕之一總局二分局繼續實施，其他地方仍沿襲舊制之自治自衛組織，此種情形一直持續到臺灣成為日本的殖民地為止。

如上所述，除同治十三年（1874年）和光緒十三年（1887年），沈葆楨和劉銘傳為強化保甲而設置保甲局外，其他多是由地方住民為自治自衛，而自然形成的保甲組織。可以推想在當時清廷官吏的保護力不能達到的地方，這種自治自衛性的保甲，就以某種形式存在臺灣各地。而從文獻中我們還能找到這種自治自衛性的保甲規約，如「芝蘭三堡庄內規」、⁹⁰「八里份堡庄規」⁹¹等。值得注意的是這些規約中，並無中國大陸保甲制所規定的連坐制。前已敘述，這些自治自衛性的保甲組織，是日據初期反對日軍佔領臺灣抗日軍的主力之一。

日據初期，在日本殖民政權的統治下，保甲局的編制、組織及其實際運作狀況如何呢？茲舉臺北縣艋舺保甲分局之例，作一考察。艋舺市街於明治三十一年（1898年）九月，依臺北縣令第19號，組織臨時保甲總局艋舺保甲分局，辦理保甲事務，旋擬改變組織，成為經常保甲局。⁹²於是在保甲條規認可願書（申請書）中，艋舺衆紳商及各街庄長等，協議將臨時保甲局改為經常保甲局，「設立聯庄保甲條規，以維持地方治安而盡保甲職務」，⁹³而其組織、編制如下：

〈一〉保甲局組織

艋舺保甲局置局長一名，總理局務及一切保甲事宜。副局長4名，輪流協助局長辦理保甲事務。局協理4名，遇有事才到局中幫忙。幹事5名，以區長充之，管理區內保甲事務。評議員30名，遇有要事才集會開議。以上各員皆不支給薪俸。文案主任一名，每月酌給薪俸。會計一名，每月酌給薪俸。淨書一名，每月酌給薪俸。若編戶籍時，再臨時添僱。壯丁團長一名，每月酌給薪俸。壯丁20名，每月酌給工食。局丁2名，每月酌給工食。工友一名，每月酌給工食。每月經常局費，約在280圓以上350圓以下。

〈二〉保甲局任務

⁸⁹ 同上。

⁹⁰ 中村哲，前引文，頁169-170。『臺灣慣習記事』第3卷第6號，頁501-502。

⁹¹ 『臺灣慣習記事』第3卷第6號，頁495-498。

⁹² 『日據初期警察、監獄制度檔案』，臺灣省文獻委員會印，1979年，頁185。（乙種永久，第29卷，第11門，明治32年）

⁹³ 「臺北縣署下保甲組織核可報告」，（同上書，頁185）。

一、清查戶籍；二、查拏匪盜；三、庄中守望相助、嚴查街中盜賊；四、禁止人民與盜勾結及藏匿；五、禁止賭博；六、獎勵慈善事業；七、遇警時酌議僱傭壯丁。

〈三〉保甲之編制

- 一、每十家爲一牌，立一牌長，十牌爲一甲，立一甲長，辦理一切保甲規約。
- 二、各家門首懸掛保甲門鑑，除填寫各戶口冊籍外，並書寫牌長姓名甲長姓名。
- 三、如不滿十家及不滿十牌或超過十家及超過十牌者，以逾半之數即另編一牌一甲，如未及半數者，即將奇零戶奇零牌歸併附近牌甲合算。
- 四、若一朝有事時，鄰境之聯庄保甲務必互相連絡，並一面報明警官，以便一同警戒。
- 五、有關地方治安一切事件，牌長、甲長、區長宜按階級順序報告，若爲緊急要務，可立刻報明局長。
- 六、牌長、甲長、區長及評議員每月須在保甲局內會議一次，協議地方有關治安事項，以維持安寧。
- 七、緊急之際，宜開臨時協議會。
- 八、庄中守望相助，每夜每二牌出丁一名，守護鄉閭，遇警時則鳴鑼爲號，牌長、甲長即須督率甲內壯丁堵截要路，圍拿盜賊，平時則在甲內嚴行查察與盜勾結及藏匿等事。
- 九、街中士紳商賈多半文弱，其家有壯丁可禦盜者，十家之中難得其一，隘巷偏街之處則貧苦下戶居多，責以出丁守望，每多推諉，且街中路窄人民即出而救援，夜間昏黑毫無標識，遇日本軍隊警官因爲言語不通，是盜是民無從分別，亦多貽誤，如此則遇警時難資實力，謹酌街中情形人煙稠密往來緊雜，戶口遷移無定，商旅寄寓尤多，奸盜窩藏每多由此，惟有設聯家保甲之法，着令街中各牌各甲互相糾察，如有行跡可疑者，各家即須報明甲長，如有爲非者，即時拏交保甲局，辨明虛實送官究辦。
- 十、僱傭壯丁20名，由團長督率晝夜巡邏，所有防賊及各家互相糾察，應備細則者，俟設局後再行詳改立約。

此外，有關保甲賞恤、保甲懲勸亦有詳細規約。

從以上規約中，可以瞭解保甲編制是十家爲一牌，立一牌長，每十牌爲一甲，立一甲長，辦理一切保甲事務。但有些地方則以十家爲一甲，設一甲長，十甲爲一

保，設一保正。不論其為牌、甲或甲、保，都是以家為基本單位，而以「十」為編制之標準。牌、甲長或甲、保長受保甲局監督、指揮，服行保甲任務，維持地方治安，並不直接由警察官指揮、監督。如此，地方事不論大小，皆訴諸於保甲局，保甲局彷彿成為地方行政中心。

論者言日據初期，舊領導階層中，部份人士不願受異民族的統治或其他原因，相繼內渡或退隱。臺灣社會呈現以下層士紳為主體，逐漸形成一新領導階層，亦即日人所稱的「上流社會」。^④其構成分子，據總督府表示：「本島上流社會係指縣、廳及辨務署參事、官衙任職者、區街庄長、保甲局長、保正、壯丁團長、甲長、牌長、教師、具秀才以上之功名者、獲有紳章者及讀書人等。」明治三十四年（1901年）時，其人數分別是：^⑤

職 稱	人 數 (人)
縣、廳、辨務署參事	112
官衙任職者	1,404
區街庄長	628
保甲局長和保正	3,259
壯丁團團長	3,127
甲長和牌長	36,321
教 師	1,441
具秀才以上之功名者	808
獲有紳章者	239
讀書人	1,835
合 計	49,174

資料來源：『臺灣總督府民政事務成績提要』第七編，頁 90-91。

在上述新社會領導階層中，保甲局長、保正、壯丁團長、甲長和牌長等保甲役員合計四二、七〇七人，竟佔總人數百分之八十六強，明顯的，為一頗具影響力的社會中堅。

而對保正等保甲役員具有監督指揮作用的保甲局，實具相當高的社會地位。進一步的分析保甲局之構成分子，以便瞭解其性質。例如臺北保甲總局乃由辜顯榮擔

^④ 吳文星，前引文，頁58。

^⑤ 『臺灣總督府民政事務成績提要』第七編，明治34年（1901年）分，頁 90-91。

任保甲總局長兼團長，副局長為李秉均（歲貢生）和劉廷玉（廩生），協理葉為圭（廩生）等人，評議員有李春生（百萬富豪）等三十人，⁹⁶參與者皆當時臺北市內具有影響力之地方人士。換言之，日據初期保甲局員已從清治時的官吏候補者（具有功名者），擴展至地方上具有影響力之士紳、富商和望族等階層。

日據初期，殖民總體之地方行政組織及警察制度皆未臻完備。就警察制度而言，警察官皆從日本國內招募而來，人數不多，加上初來異地，不僅語言不通，對臺灣之風土、民情亦不熟悉，必須借助保甲局來輔助。是時支署長曾訓誡保甲局局員，認為「保甲局員生長該地，於風土民情必能熟悉」，⁹⁷所以應嚴拏賭博、整理戶籍、嚴查盜賊等。尤其戶籍明確與否，實關係統治之成敗。

其他如開闢及修繕道路、環境衛生、傳染病的預防及治療等，均透過保甲局指揮保正，監督保甲民實施。例如日據初期在大稻埕一帶流行黑疫（鼠疫），死亡者甚多，由保甲局教導民衆，如何預防和治療。年關近時則實施冬防，對地方治安貢獻頗大。⁹⁸

（三）保甲局的廢止

1. 廢止原因

（1）「土匪」鎮定工作告成

明治三十五年（1902年）五月，警視總長大島久滿次率領警察隊，並獲守備隊之協助掩護，平定了臺灣「匪魁」林少貓。長達八年的「鎮匪」工作至此才正式劃上休止符，地方重歸安定，持地六三郎認為明治三十六年（1903年）堪稱「臺灣史上最初平靜的一年」。⁹⁹此時臺灣總督府認為沒有必要再設置常備支薪壯丁，同時為了「減輕人民負擔」，乃於明治三十六年三月由總督府發出通令，正式廢止保甲局，其文如下：

過去設有保甲局，作為保甲和警察官吏的連繫機構，當時警察的配置是採取集團配置法，加上地方上「匪徒」出沒無常，警察力無法監督保甲，乃設置保甲局，以為利用保甲的一時權宜之計。現在地方趨於平靜，警察配置也改採取散在制，可以毫無遺漏地直接監督保甲。保甲局的存在，徒增保甲民之

⁹⁶ 「保甲局員」，（『臺灣日日新報』，明治31年9月22日，第118號，3版）評議員李春生、林克成、張夢星、李志清、洪文光、林翁煌、張豁然、白其祥、粘舜晉、黃傳經、張希袞、陳江流、黃克明、吳价臣、黃祖濤、劉廷獻、林松雲、李樹華、李種玉、張承緯、黃謙光、陳嘉猷、鄭哲仁、謝鵬搏、嚴清華、蔡天培、蔡九陣、陳受益、林希張、林諸會等30人。

⁹⁷ 「嚴拏賭博」，（『臺灣日日新報』，明治33年7月29日，第673號，6版）。

⁹⁸ 臺灣日日新報常常刊載其活動情形。

⁹⁹ 持地六三郎，前引書，頁74-75。

經費負擔。警察官之監督越來越周密，若仍讓保甲局置於警察和保甲之間，恐怕只會妨礙保甲之運用。因此在此時刻，應將其廢止……

明治三十六年三月 日

民政長官給各廳長^⑩

民政長官後藤新平認為「土匪」鎮定工作既已結束，地方趨於平靜。警察配置方法也從集團制改為散在制。^⑪而且警察力已可完全監督保甲，似無理由再設置保甲局，因此通令各廳長廢止保甲局。但是不少廳長仍繼續爭取保甲局的存在，因為地方的保甲局不少是設在街庄長公所內，街庄長同時也是保甲局長，能夠有效地推動保甲活動，因而要求暫時讓保甲局繼續存在。對此要求，總督府仍本着不承認保甲局的立場，決定正式廢止保甲局，並減少常備支薪壯丁，而增加義務壯丁。^⑫

(2)經費問題

自從設置保甲局以來，經費問題即成為爭論的焦點。從其組織來看，除書記、會計外，開銷最大的是協助防盜所招募而來的常備支薪壯丁（甲勇）。尤其在冬防期間，為了加強巡邏，常常僱用臨時壯丁。另外，如設置學校、興建派出所、蓋醫院、開闢道路等，名目繁多，所需經費都由保甲局出面鳩集。對保甲民而言，實是一大負擔。有關保甲經費問題，『臺灣日日新報』中提到：「自保甲制度實施以來，各街庄紳董辦之，大都萎靡不振、藉口於經費支絀，所以今日不得不令民間自挨戶以巡更，而其用費絲毫均待取給於民、並或從中曖昧莫肯該地公制酌分多寡作補助之基金，以為民倡之也……」^⑬「政府開設保甲局蓋欲以保護人民也，不意辦理保甲局者，不能體政府之心，以保護人民，反藉此保甲局之勢以欺侮百姓，譬如保甲局費用其開出若五十金則對官報告必多報二三十金，即對人民言者亦皆如此，所以實在帳簿俱不敢與人觀看，蓋恐人民見其中有弊病，必與之計較也」等。^⑭

如上所述，保甲局員良莠不齊，局內紳董謀公利者少，藉義舉謀私利者多，且常發生局費濫收、濫用現象，或是評議員、局丁在收取局費時，態度惡劣，引起保甲民的不滿。因此只要地方稍見平靜，即有裁減壯丁以減輕負擔之議。

^⑩ 「保甲局廢止ノ儀各地方廳へ依命通達ノ件」，明治36年3月6日立案，（公文類纂二三）。

^⑪ 「警察官之施設通達地方官」，明治34年2月26日（公文類纂，甲種永久，第7卷，第11門，「警察監獄」）。日據初期，以當時的局勢，警察的配置無法採取散在制，而採集團制，即將警察配置在民政支部及各出張所所在地。然隨着局勢的改變和警力的增強，警察之配置，儘量採取分散主義，可錄用巡查補（臺灣人），以增多其耳目，此項方針自明治30年即已逐漸實施。警察的配置方式，影響保甲甚大，有關此一問題，另文做深入探討。

^⑫ 鷲巢敦哉，前引書，頁84-85。

^⑬ 「保甲經費論」，（『臺灣日日新報』，明治34年3月3日，第848號，5版）。

^⑭ 「指談保甲」，（『臺灣日日新報』，明治35年10月15日，第1338號，3版）。

(3) 瓦解紳商等舊勢力集團，建立以日本人為主的殖民統治體制

日本殖民當局決議廢止保甲局的原因，除了以上所述經費等因素外，筆者認為更重要的原因是殖民當局不願紳商等土著舊勢力集團繼續存在，影響其殖民統治。

日本據臺初期，由於殖民統治體制尚未臻完備，一切殖民經營事業仍處於草創期。對毫無殖民經驗的日本而言，要以少數之外來民族來統治多數土著民，確實困難重重。在這種情況下，日本殖民當局恢復舊制保甲，自有其特殊的考慮，此點在前節詳予討論過，此處不再贅述。但在初創時期，實施保甲亦非易事，為了能順利統治殖民地民衆，設置保甲局確為權宜之策。保甲局組織大致承襲前清舊制，而保甲役員都是舊時代地方士紳、富豪、望族等土著領導階層。保甲局監督與指揮保正、甲長、壯丁等，上則受警察署等警察官吏監督與指揮，是為「上意下達，下意上疏」機關。而從『臺灣日日新報』中所記載有關地方保甲局之新聞，可得知實際運作情形。其活動內容相當廣泛，宛如地方上之行政中心，而保甲局長、局員獨霸一方。『臺灣日日新報』曾提到，「保甲之設固以捍禦水火盜三難者也，頗聞各地保甲習慣皆視為富豪權勢之具」^⑤「託詞於解紛排難、而徇私以受蝕遺藉端於禁暴詰奸而倚勢以欺孱弱。編造戶冊，則欲加取筆資。祖庇賭徒則將暗收例費。責務紛於舞弊，奉公自歎竭誠是以有保甲之名，莫□保甲之責」^⑥從這些評論中，不難看出保甲局原為防禦水災、火災、盜賊三事，保護良民，維持地方保安而設，但往往淪為富豪、士紳等舊勢力團體維持其舊有社會和經濟地位，進而擴充其利益的工具。

「土匪」鎮定工作結束，地方歸於平靜後，日本當局深感保甲局的繼續設置，意味地方土著舊勢力集團，或類似組織、機構依然存在，只會妨礙日本殖民政權的正常發展，使得殖民政權無法滲透至基層組織，直接控制地方民衆，乃思着手剷除，俾瓦解這些地方上之舊勢力集團，建立一個以日本人為主體的殖民統治體制。

2. 保甲改組和統一

保甲局廢止後，為使保甲制納入殖民統治體制內，殖民當局如何將保甲組織改組，以及保甲與警察的關係又是如何調整，茲分析如下：

當殖民當局有意廢除保甲局時，新竹警務課江口警部於保甲局召集一區保正32人，在訓話中提到「風聞當道現正籌議保甲事，以為保者保正也，甲者甲首也。但要爾諸保正及甲首全心協力相助，首望無失聯保甲之義。似可不必多設此保甲局，

^⑤ 「保甲須知」，（『臺灣日日新報』，明治34年12月5日，第1079號，3版）。

^⑥ 梯雲樓主稿，「論保甲之責務」，（『臺灣日日新報』，明治34年12月8日，第1082號，5版）。

以耗民資，將來既擬廢局，則將重用爾保正，使爾等各管內各自爲理，中間若何分派下團，若何支理諸費，皆由爾等酌定之，是官之視爾等非輕也。……」^⑩

日本殖民當局擬改變實施多年的保甲制，首先廢止虛耗民費的保甲局，而將保甲權責轉移給保正，使其各自處理轄區內的保甲事務。如遇管區內出現盜匪時，各保正必須自行設法逮捕。^⑪而這次保甲改組中值得注意的是，過去保正、甲長等保甲役員都是透過保甲局、保甲局長聽令於警察，改組之後，則直接接受警察之監督、指揮。依日本殖民當局之意，如此不僅能節省經費，且得以保持安寧，較優於原制度。^⑫

撤除保甲局，重用保正，意即凡保甲事務，保正皆須肩而任之。因此新竹廳等廳即通令廳內各區保甲局，在保甲局未撤廢之前，即應選出管區內可以擔任保正者，而保正資格依規定應具備下列條件：(一)有名望；(二)有財產；(三)有才幹；(四)有子弟姪可以任事者。^⑬保正爲義務無給職。尤其規定不得於事務所內雇用書記，^⑭而設有保甲書記的保甲事務所，應設於警察派出所內或其旁邊。^⑮

日據初期臺灣的保甲制，從萌芽、實施、改編以至統一爲止，是根據下列四個法令所形成的。即(一)律令「保甲條例」、(二)府令「保甲條例施行規則」、(三)各州廳令「保甲條例施行細則」、(四)約束保甲民的「保甲規約」。

1898年8月31日所頒布的「保甲條例」、「保甲條例施行規則」，內容只明示實施保甲之大綱，對於保甲組織並未詳細規定。一些細節全由各廳自定，內容頗不一致。例如「保甲條例」上並不承認保甲局，是由各廳自設的。而日本殖民當局爲權宜之計，亦默認其存在。現在總督府既明令撤廢保甲局，南部六位廳長爲統一保甲起見，於明治三十五年（1902年）六月在臺南集會，他們根據總督府所擬之案文，制定「保甲條例施行細則標準」。翌年（1903年）五月，以臺灣總督府訓令第97號發布。^⑯此「細則標準」中對於保正、甲長的資格、選舉方法，有關保甲聯合之規定，壯丁團規定、罰則等都一一列出，期使保甲能真正成爲殖民統治體制的最基層機關。^⑰各廳乃根據「細則標準」，制定非常詳細的規則。即使如此，各廳仍不盡

^⑩ 「督率巡迴」，（『臺灣日日新報』，明治35年11月18日，第1364號，3版）。

^⑪ 「保甲改良」，（『臺灣日日新報』，明治35年11月14日，第1361號，4版）。

^⑫ 「廢保甲局議」，（『臺灣日日新報』，明治36年4月21日，第1489號，3版）。當時保甲局所需經費，每月一局約200圓，多者且達千圓以上，總計全島之開銷，將達10萬圓。

^⑬ 「選舉保正」，（『臺灣日日新報』，明治36年6月7日，第1530號，5版）。

^⑭ 「保正裁減」，（『臺灣日日新報』，明治36年6月3日，第1526號，3版）。

^⑮ 「保甲細則標準」，（『臺灣日日新報』，明治36年5月9日，第1505號，3版）

^⑯ 驚巢敦哉，前引書，頁86-87。

^⑰ 「保甲細則標準」。

相同，無法遵循總督府的方針。

明治三十七年（1904年）一月，總督府發出嚴格之通令「保甲編成に關する注意」（「有關保甲編制注意事項」），其中重要條規列舉如下：

- 一、不管任何情況，不得設置保甲局或類似之事務所。
- 二、儘量選舉保內的名流爲保正。
- 三、舉甲內之望族爲甲長，無須拘泥其是否識字。
- 四、壯丁團爲聯保組織，廳或是支廳之管轄區及每一派出所設置一團。但是一直轄區或是一派出所管內地區較大且有特別事情時，可得設二團以上。
- 五、不管保甲役員之名義如何，均不給予報酬。
- 六、壯丁團長、副團長、壯丁均爲無給職，但是執勤時發給餐費。
- 七、保甲的責任爲確定保甲內的戶口、注意其異動及監督出入者、勸戒不良子弟、勸善懲惡。保甲內所發生的事，不管大小，皆須負連坐責任，以維持保甲內的安寧。
- 八、保甲制度是以警察與查察爲目的，因此監督指揮保甲乃是警察官的責任。即保正受警察官指揮、甲長受保正的指揮，各家家長受甲長的指揮，而家人受家長的指揮……。
- 九、保正和甲長日常所處理事項以不超越第七項的範圍爲原則，但其處理之事項甚爲廣泛，有時也不得不處理某些不屬於警察事務的事項。這原本和保甲主旨不合，但在不妨礙其執行保甲任務，且時間允許時，亦可爲之，不過需要得到監督保甲之警察機關同意。而警察官只要其不妨礙保甲事務，否則不得拘絕或延緩之。

此後，臺灣才有全島統一的保甲制度，並有組織地推動保甲活動。^⑩

「保甲條例」規定了保甲制的重要方針，「保甲條例施行規則」、「保甲條例施行細則」中，則詳細地規定保甲組織及其編制等細節問題。但對保甲民而言，比以上諸規則重要，非知道不可的是「保甲規約」。「保甲規約」中規定一些保甲民在日常生活裏所必須遵守的條規，其內容包括保甲名稱區域、戶口調查、戶口異動申報和整理、出入者之約束、警察及搜查、預防衛生獸疫及驅除害蟲、交通、安寧及風俗、壯丁團、規約上的責任、褒賞及救恤、保甲會議、過怠處分、經營的收支等十四款項，合計達八十八條。照說這「保甲規約」應該由保甲民自己來制定，但

^⑩ 鷺巢教哉，前引書，頁 90-92。

事實上，這規約也是根據日本殖民當局所立的「規約標準」所定出來的，可說是日本殖民政府控制臺灣民衆最基本的條規。日後隨着時局的變遷及日本殖民當局政策的轉變，不時添加新的條規。例如臺灣婦女纏足被認為是惡習，大正四年(1915年)一月二十六日於「保甲規約」中增訂禁纏足條款，違反者按保甲連坐法加以處罰，如此就能透過保甲，有效地推行所謂「放足運動」。^⑩

保甲局廢止後，經改編、統一的保甲制，具有下列幾點值得我們注意：

1. 保甲壯丁團係義務職

廳或支廳的直轄區及每一派出所所在地，得設一保甲壯丁團，遇有特殊情形時，也可設二團以上。保甲壯丁團是由團長、副團長、壯丁三者所組成。一個聯合壯丁團的人數約20名至60名。團長一名，副團長則每保各選一名，均由壯丁互選產生。團長、副團長負責指揮、訓練壯丁團。團長不可由保正兼任。團員由保甲區域內17歲以上未滿50歲，身體強壯、品行方正的保甲男子中選拔，獲選男子無正當理由，不得推辭。因此壯丁團員的加入是強迫的。團長、副團長、壯丁人選皆須獲得郡守、警察署長、支廳長認可。其任期三年，連選得連任。

在保甲局未撤廢之前，壯丁團係招募而來，且發給薪水，因而常發生經費短絀的現象。保甲局廢止後，保甲壯丁團和保甲役員一樣，是義務性質，為無給職。但在執行任務時，可以支領餐費。如此，無經費窮絀之虞，且壯丁來源、人數亦較穩定，容易控制，1903年之際，全島有1518個壯丁團，團員數多達十二萬三千餘人，^⑪是改組後保甲制的有力附屬補助機關。

2. 保甲經費

保甲改編後，保甲役員和壯丁團員等都是名譽、無給職。雖沒有以前經費短絀現象，但保甲和壯丁團等所需一切費用，仍須由保甲內各戶來負擔。在保甲會議中根據各家貧富狀況，訂定負擔金額，而由保正於每年一月收取。保正須將收取來的保甲經費和過怠金等記載在帳簿上，供警察官的檢閱。由保甲民負擔保甲經費等，總督府因此節省巨額的行政經費。

3. 確立保甲是警察的輔助機關

在保甲局未撤廢前，保正、甲長等受保甲局(長)的監督指揮。保甲局廢止

^⑩ 吳文星，「日據時期臺灣的放足斷髮運動」，(羅海源、章英華主編，『臺灣社會與文化變遷』上冊，中央研究院民族研究所專刊乙種第16號，1986年)。

^⑪ 明治36年(1903年)全島有4085保、41660甲、1518個壯丁團、1503個壯丁團役員，和壯丁123413人，(『臺灣日日新報』，明治36年7月28日，第1572號，3版)。

後，保甲局所負保甲任務，轉移到保正身上，而此時警察網已遍佈全島，警察力量也足夠監督保甲。於是由警察來直接監督指揮保正，保正監督指揮甲長，而甲長監督指揮家長，家長則約束其家人。且保正以下負有連坐責任，形成了極其嚴密的殖民統治體制。保甲和警察關係的確立，是日本之所以有效統治臺灣長達50年的主要原因之一。

為因應討滅「土匪」工作，臺灣的警察制度和其補助機關保甲制，普遍實施於全島。明治三十五年（1902年），滅「匪」目的雖已達到，但警察、保甲制並未撤消，或縮小其組織，反而以新的型態出現，尤以保甲，廣泛地被運用於地方行政。舉凡教育、產業、交通等各方面，保甲皆參與，在日本的臺灣統治史上，其影響既深且遠。

結 語

1895年5月臺灣首任總督樺山資紀來臺上任時，與其同行的是三百多名臺灣總督府行政官員。^⑩當時臺灣人口有280萬，其中漢人270萬，「番人」10萬人左右。^⑪如何以少數的行政官員來統御多數語言、風俗習慣截然不同的異民族，是日據初期日本殖民政府的重要課題。

日本中央下達給樺山總督的訓令「臺灣島接收事宜」^⑫中，提到「禮遇鄉紳，要其協助處理善後事宜……，一方面可以幫助處理事務，一方面可以方便於平定附近的人民」，表示日本當局欲以控制鄉紳來支配民衆為殖民地統治手段。第四任民政長官後藤新平標榜以「尊重舊慣」為其治臺方針，在日本中央和臺灣總督府的治臺方針下，恢復舊制保甲作為因應「土匪」對策。

「土匪」中除少數為盜賊外，其餘大多數是因日軍警憲的暴行或殖民當局的失政所造成的；當然其中不乏反對日本佔領臺灣的民族抗日分子。保甲制是為消滅這些抗日軍，進而控制殖民地民衆而實施的。

1898年8月總督府頒布「保甲條例」，正式實施保甲制，但臺灣民衆並不積極，保甲編制遲遲未有進展。此時，地方紳商等土著領導階層為保持原有社會、經濟地位及擴充一己之利益，向殖民當局申請設置保甲局，保甲局員除保甲職務外，

^⑩ 井出季和太，前引書，頁217。藤崎濟助，『臺灣史と樺山大將』（國史刊行會，1926年，頁763。）其成員包括民政局長水野遵辦公使、陸軍局長大島久直陸軍少將、海軍局長角田秀松海軍少將、文武高等官 29 人、文武判任官 56 人、137 名憲兵和一百多名搬運工人、馬夫等人。

^⑪ 『臺灣總督府警察沿革誌』第二編，頁 53。

^⑫ 『秘書類纂 台灣資料』，頁 5。

也負責處理民間糾紛等事務，且不受日本官方、警察的監督，宛如地方的行政中樞。然而對臺灣民衆而言，保甲局雖在日本殖民當局和臺灣民衆之間，扮演「上意下達，下意上疏」的角色，但往往被認為是欺壓百姓的機構。

保甲局的設置在「保甲條例」上，是不被承認的。而日本殖民當局之所以默認它的存在，除了保甲編制不易、警力又不足以監督保甲外，日據初期，一切制度皆在草創階段，殖民統治體制未臻完備；從控制殖民地民衆、推動基層地方行政，或是安定社會、維持秩序等各方面來看，借重由地方上的領導階層所主持的保甲局，是為活用保甲制的權宜之策。因此保甲局在日本統治臺灣初期的過程中，其所蘊含的歷史意義是不容忽視的。

日本殖民當局在鎮定「土匪」，而警力也足以監督保甲後，於1903年3月廢止保甲局。因為保甲局的設置意味着臺灣土著舊勢力集團依然存在，此為日本殖民政府所不願見的。而保甲局的廢止代表傳統自治自衛性的保甲制已消失，取而代之的是日本殖民政權統治下獨特的保甲制。

不管是日據初期設有保甲局的保甲制，或是日後經日本殖民當局改編、統一的保甲制，日本殖民當局欲利用地方上的領導階層來支配民衆的統治手段是相同的。不同的是，前者由土著領導階層所主持，日本官、警須透過他們來控制殖民地民衆，而後者則是由日本官、警直接監督指揮保正、甲長等保甲役員。即從警察——保甲局——保甲，轉變為警察——保甲的關係。

兒玉·後藤合作時代在日本的臺灣統治史上是一重要時期，不但解決「土匪」問題，而且大部分的殖民統治制度也在這時期奠定方向和基礎。且經由後藤新平一連串的改革，形成了以警察為中心的殖民統治體制。尤其廢止保甲局後，將以往的保甲制加以組織化、統一化，並強制推行於臺灣全島；確定保甲是警察的輔助機關，將保甲局的職責轉移給保正，且由警察直接監督和指揮。保正在其轄區內有責任監督指揮甲長，而甲長負責監督指揮甲內的家長，家長則約束其家人。如此，不分男女老幼，只要是臺灣人（漢人）都是保甲民，負有連帶責任。保甲的運用乃是利用家長在「家」中的崇高地位，及選用紳商、望族等地方領導人士為保正、甲長，使警察——保甲役員——臺灣民衆，串成金字塔形狀，構成嚴密的殖民統治體制。