

國立台東大學區域政策與發展研究所
碩士論文

指導教授：夏黎明先生

治理台灣：
從行政區域的變革看清朝、日本總督府
與中華民國政府的空間治理策略

研究生：馮國峻撰

中華民國九十七年七月





國立台東大學區域政策與發展研究所
碩士論文

治理台灣：
從行政區域的變革看清朝、日本總督府
與中華民國政府的空間治理策略

The logo of National Tsing Hua University (NTU) is faintly visible in the background. It features a stylized green eye shape with a blue CD/DVD in the center, and an orange pen nib pointing upwards. The letters 'NTU' are written in blue, semi-transparent font across the logo.

研究生：馮國峻 撰

指導教授：夏黎明 先生

中華民國九十七年七月

國立台東大學
學位論文考試委員審定書

系所別：區域政策與發展研究所

本班 馮國峻 君

所提之論文 治理台灣：從行政區域的變革看清朝、日本總督府
與中華民國政府的空間治理策略

業經本委員會通過合於 碩士學位論文 條件
 博士學位論文

論文學位考試委員會：林 云 宏
(學位考試委員會主席)

陳志志

夏黎明

(指導教授)

論文學位考試日期：97 年 5 月 21 日

國立台東大學

- 附註：1. 本表一式二份經學位考試委員會簽後，送交系所辦公室及註冊組或進修部存查。
2. 本表為日夜學制通用，請依個人學制分送教務處或進修部辦理。

博碩士論文授權書

本授權書所授權之論文為本人在 國立台東大學 區域政策與發展研究所

九十六 學年度第 二 學期取得 碩 士學位之論文。

論文名稱：治理台灣—從行政區域的變革看清朝、日本總督府與中華民國政府的空間治理策略

本人具有著作財產權之論文全文資料，授予下列單位：

同意	不同意	單位
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	國家圖書館
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	本人畢業學校圖書館

得不限地域、時間與次數以微縮、光碟或其他各種數位化方式重製後散布發行或上載網站，藉由網路傳輸，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

本論文為本人向經濟部智慧財產局申請專利(未申請者本條款請不予理會)的附件之一，申請文號為：_____，請將全文資料延後半年再公開。

公開時程

立即公開	一年後公開	二年後公開	三年後公開
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未鉤選，本人同意視同授權。

指導教授姓名：夏黎明 (親筆簽名)

研究生簽名：馮國焜 (親筆正楷)

學 號：9300608 (務必填寫)

日 期：中華民國 九十七 年 七 月 二十七 日

1.本授權書(得自 <http://www.lib.nttu.edu.tw/theses/> 下載)請以黑筆撰寫並影印裝訂於書名頁之次頁。

2.依據 91 學年度第一學期一次教務會議決議:研究生畢業論文「至少需授權學校圖書館數位化,並至遲於三年後上載網路供各界使用及校內瀏覽。」

授權書版本:2005/06/09

博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在 國立臺東大學 區域政策與發展研究所
_____組 96 學年度第二 學期取得 碩士 學位之論文。

論文題目： 治理台灣：從行政區域的變革看清朝、日本總督府與中華民國政府的空間治理策略

指導教授： 夏黎明

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文（含摘要），非專屬、無償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

- 讀者基非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應依著作權法相關規定辦理。

授權人：馮國峻

簽名： 馮國峻

中華民國 97 年 07 月 26 日

誌謝辭

動筆寫這篇「誌謝辭」，代表著我即將結束另一個學生階段。

在工作 11 年後，能再度重拾學生身分，讓我一直很珍惜這個機會。感謝許許多多在這四年，陪我渡過、指導過我的老師、同學以及學弟妹們。

首先要感謝的是指導我的夏黎明老師，他容許了我的思緒自由的馳騁，並在他出國研究的一年中，還須時刻擔心我的論文進度。再者，所上老師：李玉芬老師、蔡西銘老師和靳菱菱老師，他們對於學術志業的執著以及對所務的用心經營，使我學到許多書本以外的「態度」。另外，在這期間曾教育過、指導過我的：艾琳達老師、張茂桂老師、童元昭老師、陳文德老師、Jeff 老師，他們的認真授課與關懷，開拓了我的視野，並解答了我許多困惑。二位論文口試老師林玉茹老師、張隆志老師以及曾指導我論文計畫的吳叡人老師，沒有三位老師的細心批閱與建議，我無法想像這篇論文會成為什麼樣子。感謝上述老師的用心，只希望這四年的研究成果—本篇論文，沒有讓你們失望。

同學紹平、秉玄、秉正、鳳娟、俊翰、玉樹與學弟妹們，陪我共渡了歡樂的學生時光，夏威夷、加州、新加坡、馬來西亞、宜蘭、花蓮、台中的參訪活動，與你們同在一起，真的很快樂，謝謝你們。所上助理佳芸、慧雲，也感謝她們在行政工作上的協助與照料。

在一邊工作、一邊讀書的情形下，前後二位長官鍾華岳主任、趙國靖主任的支持，以及教官同仁的分擔與體諒，使我能如期完成學業，謝謝。

內人惠貞，在我這四年埋首書堆的日子，一肩挑下家中大小事務，容許了我在家務上的偷懶，並忍耐了我寫作時的壞脾氣。兩個寶貝：晴兒與堯堯，聰明乖巧，免去了我許多煩惱。感到抱歉的是，這四年中的許多假日，常因為忙於課業，而無法帶你們出去玩。母親、岳丈、岳母的時刻關懷，美貞在最後關頭的協助，都使我備覺溫馨。大哥自我上大學以來，即負擔了大部分照料父母親的工作，我要特別感謝他。

父親去世時，我曾在其靈前說道「我會努力，做出一番成就。」我不知道，讀完研究所，算不算是個成就。但，希望這是一個開始……

國峻謹誌

97 年 7 月 26 日

治理台灣： 從行政區域的變革看清朝、日本總督府 與中華民國政府的空間治理策略

作者：馮國峻

國立台東大學 區域政策與發展研究所

摘要

從清朝統治台灣到中華民國政府時期，台灣行政區域歷經了多次的調整。統治者不斷地藉由分割台灣這塊土地以遂行其目的，他為什麼要分割？如何分割？他想從土地的分割中得到什麼結果？作為一個地方行政區，其施政關係到所有的人民，人民在這土地的分割過程中，受到了什麼影響。在這背後，其實關係到權力的施為與空間的治理問題。

本文的目的即在於藉由探討各時期行政區域的變革：為何要調整？調整的依據是什麼？調整之後的結果如何？藉此來了解變革背後的權力機制，以及清朝、日本總督府及中華民國政府的空間治理策略。本文之目的不在試圖說明怎樣的行政區域劃分適合台灣，而在於藉由行政區域之變革，了解掌握權力的統治者如何來切割台灣，並進一步分割人群，以達到統治之目的。

本論文運用查爾斯·蒂利（Charles Tilly）以資本（capital）與強制（coercion）二種力量解釋近代歐洲民族國家興起的研究思路，並結合傅科（Michel Foucault）「規訓社會」及亨利·列斐伏爾（Henri Lefebvre）「空間的生產」的概念作為分析台灣行政區域變革的一種視角，以幫助了解台灣行政區域調整背後的權力機制。

在對清朝、日治、中華民國政府時期的空間治理策略的討論中，本文發現，清政府雖也「理性」的治理台灣，然而由於其對地方的模

糊統治，使得「國家政權」無法鑲嵌進地方社會中，如此使得其對於地方的強制能力僅能有限。而日本總督府及中華民國政府則藉由強大的行政力量，完成了地方政府的「正規化」與「官僚化」，而將原本模糊不清的台灣地方社會，變得清晰可見，成為有利於統治者權力施展的「空間」。另外在戰後，中華民國政府經由美援被逐步納進了世界資本主義生產體系內，並為了配合此體系之需求，更進一步生產出了「資本主義的空間」。日本總督府及中華民國政府二者藉由強大的規訓機制，並配合資本主義發展的需要，來塑造社會，改造了台灣原本以農村經濟為基礎的傳統社會，台灣被「治理化」了。

關鍵詞：行政區域、空間治理、規訓社會、空間的生產



**Govern Taiwan : To distinguish governing policy of
space between the Ching Dynasty, Japanese Colonial
Authorities and Republic of China government from the
evolution of administrative region**

Feng, Kuo-Chun

Abstract

Administrative region in Taiwan has been adjusted many times between the ruling period of the Ching Dynasty and Republic of China government. Dominators always governed Taiwan by partitioning their territory. Why did they partition this region? How did they partition? What did they achieve from the partition of this region? What was the influence on the people during the process of partition? The relationship between the ruling power and the ruling of territory should be investigated based on administrative region, ruling policy and the people in Taiwan.

This paper aims to present the ruling mechanism and governing policy of territory between the ruling period of the Ching Dynasty, Japanese Colonial Authorities and Republic of China government by investigating the evolution of administrative region: Why should it be adjusted? What is the dependence of the adjustment? What is the outcome after the adjustment? This study presents how the governors partitioned the territory of Taiwan in a bid to disunite the people for the purpose of ruling rather than how the partition of administrative region is appropriate for Taiwan.

In this paper, The two terms “Capital” and “Coercion” presented by Charles Tilly for the explanation of the development of European states in modern century, “Disciplinary Society” proposed by Michel Foucault and

“Production of Space” proposed by Henri Lefebvre have been employed to analyze the evolution of Taiwan’s administrative region for comprehending the operation of the ruler’s power during the adjustment of administrative region.

According to the investigation of governing policy of territory over the ruling period of the Ching Dynasty, Japanese Colonial Authorities and Republic of China government, this study indicates that authorities of the Ching Dynasty had rationally ruled Taiwan and however, the reins of government could not be incorporated into the regional society because of ambiguous reign over the local government and thus limited their compelling power on the local government. Japanese colonial authorities and Republic of China government had fulfilled the normalization and bureaucratization of local government by means of their powerful administrative ability and thus enhanced the authority of the rulers. After World War II, Chinese government became a partner in the world capitalism system through the support of American and provided a capitalistic environment to meet the requirement of this system. Both of the two authorities molded a new society in Taiwan, recreating the traditional society based on agricultural economics to enhance the development of capitalistic environment by means of the edification of mechanism. As a result, Taiwan has been “governmentalization”.

Keywords: Administrative Region, Space Governance, Disciplinary Society, Production of Space.

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究源起	1
第二節 研究方法	1
第三節 文獻回顧	3
第四節 名詞釋義	5
一 空間	5
二 治理	5
三 空間治理	10
第五節 論文章節安排	14
第二章 清朝時期台灣的空間治理策略	15
第一節 清朝統治台灣的目的：施琅論台灣之去留	15
第二節 行政區域的變革	17
一 一府三縣時期	17
二 一府四縣二廳時期	19
三 一府四縣三廳時期	22
四 二府八縣四廳時期	24
五 一省三府一直隸州十一縣四廳時期	29
第三節 清代的地方政府	32
第四節 清朝時期台灣的空間治理策略	34
一 移民與渡台限制	35
二 劃地遷民與土牛紅線	36
第五節 小結	40
第三章 日治時期台灣的空間治理策略	43
第一節 台灣總督府與殖民體制之建立	43
第二節 行政區域的變革	47
一 三縣一廳時期	47
二 一縣二民政支部一廳時期	48
三 三縣一廳時期	49
四 六縣三廳時期	50
五 三縣三廳時期	51
六 三縣四廳時期	53

七	二十廳時期	54
八	十二廳時期	56
九	五州二廳時期	59
十	五州三廳時期	61
第三節	二次大戰前日本地方政府制度	63
第四節	日治時期台灣的空間治理策略	64
一	規訓空間的建立	66
二	資本主義基礎工程的建立	80
第五節	小結	87
第四章	中華民國政府的空間治理策略	91
第一節	行政長官公署與國民政府的遷台	91
第二節	行政區域的變革	93
一	八縣九省轄市時期	97
二	一省十六縣五省轄市一管理局時期	99
三	一省一院轄市十六縣及四省轄市時期	103
四	一省二院轄市十六縣及三省轄市時期	104
五	一省二院轄市十六縣及五省轄市時期	104
第三節	中華民國政府遷台前地方政府制度的發展	105
第四節	國民政府的空間治理策略	109
一	規訓機制的深化	110
二	資本主義空間的生產	117
第五節	小結	122
第五章	結論	124

表目次

表 二-1：清代竹塹地區的漢番族群時空關係.....	39
表 三-1：現行廳面積、人口統計表（人口依明治 40 年末調查數字）.....	58
表 三-2：新地方廳面積、人口統計表（人口依明治 41 年末調查數字）.....	58
表 三-3：日治時期實測台灣地形圖.....	69
表 三-4：總督府歷次人口普查辦理概要.....	71
表 三-5：基隆、淡水兩港烏龍茶輸出量之比較（單位斤）.....	81
表 四-1：「台灣調查委員會行政區域研究會」擬定臺灣市一覽表.....	96
表 四-2：「台灣調查委員會行政區域研究會」擬定臺灣縣一覽表.....	96
表 四-3：各縣市公民人數（1）（民國 35 年 4 月 1 日）.....	99
表 五-1：清領、日治、中華民國政府時期行政區域調整與空間治理策略一覽表	124



圖目次

圖 二-1：一府三縣區劃圖.....	19
圖 二-2：一府四縣二廳區劃圖.....	22
圖 二-3：一府四縣三廳區劃圖.....	24
圖 二-4：二府八縣四廳區劃圖.....	28
圖 二-5：一省三府一直隸州十一縣四廳區劃圖.....	31
圖 三-1：一縣、二民政支部、一廳之區劃圖.....	49
圖 三-2：六縣三廳之區劃圖.....	51
圖 三-3：三縣三廳之區劃圖.....	52
圖 三-4：明治三十一年（1898）六月辨務署分佈圖.....	53
圖 三-5：三縣四廳的行政區劃圖.....	54
圖 三-6：二十廳的行政區劃圖.....	55
圖 三-7：十二廳之區劃圖.....	57
圖 三-8：五州二廳之區劃圖.....	61
圖 三-9：五州三廳之區劃圖.....	62
圖 三-10：明治 28 年（1895）8 月警察署分佈圖.....	73
圖 三-11：明治 29 年（1896）4 月警察署分佈圖.....	74
圖 三-12：明治 30 年（1897）5 月警察署分佈圖.....	75
圖 三-13：明治三十四年（1901）11 月警察機關分佈圖.....	76
圖 三-14：臺灣北部警官派出所之分佈圖.....	78
圖 三-15：大正 9 年 7 月警察機關分佈圖.....	79
圖 四-1：「台灣調查委員會行政區域研究會」建議設置的行政區劃圖.....	95
圖 四-2：民國 36 年省民政廳的行政區劃方案圖.....	100
圖 四-3：民國 38 年省民政廳行政區劃方案圖.....	102

第一章 緒論

第一節 研究源起

「在權力空間裏，權力並不以原貌示人；它隱藏在空間組織之中。」

列斐伏爾（Henri Lefebvre）

從清朝統治台灣到中華民國政府時期，台灣行政區域歷經的多次的調整，從清代的一府三縣時期至清朝末年台灣建省後的一省三府一直隸州十一縣四廳，日治時期從三縣一廳到最後的五州三廳建置。戰後，從接收時期的八縣九省轄市，經歷了中華民國政府的遷台，最後於民國 71 年（1982 年）完成目前一省（台灣省）二院轄市（台北市及高雄市）16 個縣及 5 個省轄市之建置。前後歷經 298 年，做了 19 次調整，尤其是在日治前期更是調整頻繁。行政區域的調整，是統治者的權力，作為底下被分割的人民，其實並沒有什麼發言的權力。

二百多年來，台灣歷經過不少的統治者，統治者不斷地藉由分割台灣這塊土地以遂行其目的，他為什麼要分割？如何分割？他想從土地的分割中得到什麼結果？作為一個地方行政區，其施政關係到所有的人民，人民在這土地的分割過程中，受到了什麼影響。在這背後，其實關係到權力的施為與空間的治理問題。

本文的目的即在於藉由探討各時期行政區域的變革：為何要調整？調整的依據是什麼？調整之後的結果如何？藉此來了解變革背後的權力機制，以及清朝、日本總督府及國民政府的空間治理策略。本文之目的不在試圖說明怎樣的行政區域劃分適合台灣，而在於藉由行政區域之變革，了解掌握權力的統治者如何來切割台灣，並進一步分割人群，以達到統治之目的。

第二節 研究方法

本研究之研究方法採用歷史文獻分析法，以清代台灣地方志、日本總督府之文獻、台灣省參議會文獻、報刊等，作為參考分析的依據。並運用查爾斯·蒂利

(Charles Tilly) 以資本 (capital) 與強制 (coercion) 二種力量解釋近代歐洲民族國家興起的研究思路，結合傅科 (Michel Foucault) 「規訓社會」及亨利·列斐伏爾 (Henri Lefebvre) 「空間的生產」的概念，作為分析這些文獻的一種視角，以幫助筆者了解台灣行政區域調整背後的權力機制。當然，借用西方學者的概念來分析台灣的歷史，有兩個問題需要注意，並加以說明的：首先，對西方概念的移植，是否會造成台灣歷史的扭曲？再者，對於「歷史」與「理論」的運用，應以何為主，是應該「史料優先」，亦或是「理論先行」？

筆者首先說明對於第一個問題的看法。筆者以為，任何思想、觀念、理論都有其外在環境背景，一個理論有其思想的土壤，不會憑空杜撰出來。西方的觀念來自西方的土壤，它是否能適用於台灣的社會現象，是我們需加以注意的。然而，西方從大航海時代開始，即不斷地向外殖民，並將其思想、觀念、體制傳播到非西方社會，而開啓了「全球化」時代的來臨。所以我們已經很難找到一個完全沒有受到西方影響的社會了，尤其，台灣更早在 16 世紀即已進入了世界體系，並成為「天主教」和「基督教」勢力的交匯點，歐洲各國競逐於此，並將其影響力散播到這塊土地上。舉個例子來說，臺灣人習慣以「甲」作為測量土地面積的單位，許多人會以為這是中國傳統的測量單位，殊不知這是荷蘭人所留下來的。既然台灣早就受到西方影響，而後續統治台灣的統治者，也運用了許多西方發展的治理方式來統治台灣，那麼，我們將西方思想家的概念套用在台灣的歷史研究上，也就並非完全不適合了。當然，在我們運用這些概念的時候，也不可以削足適履，而做出一些曲解的解釋。

而關於第二個問題：對於「歷史」與「理論」的運用，應以何為主，是應該「史料優先」，亦或是「理論先行」？義大利歷史學家克羅齊 (Benedetto Croce, 1866-1952) 曾說過這樣的話「所有的歷史都是現代史」，而筆者想將這句話改為「所有的歷史都是個人史」，此話怎講？筆者以為，人在認識外在世界時，經常會感受到一種困擾，就是我們無法窮盡外在的現實，因為現實是無限性的。因此相對於外在世界的無限性，我們的認識能力其實是非常有限。尤其是在做歷史研究的時候，我們無法掌握到所有的史料，因此，我們什麼時候該發言？這其實是一種選擇。我們無法宣稱自己的客觀，因為在我們發言的時刻，我們已經做了主觀的選擇。美國漢學家柯文 (Paul A. Cohen) 曾說「選擇什麼事實，賦予這些事實以什麼意義，在很大程度上取決於我們提出的是什麼問題和我們進行研究的前提假設是什麼，而這些問題與假設則又反映了在某一特定時期我們心中最關切的事物是什麼。隨著時代的演變，人們關切的事物不同，反映這些關切的問題和前提假設也隨之發生變化。因此，人們常說每一世代的史家都得把前一代史家所寫的歷史重寫一遍。」¹因此，筆者認為，當我選擇傅科 (Michel Foucault) 「規

¹ 參見柯文 (Paul A. Cohen) 著，林同奇譯，《在中國發現歷史—中國中心觀在美國的興起》，北

訓社會」及亨利·列斐伏爾（Henri Lefebvre）「空間的生產」的概念作為分析台灣歷史的一種視角，它一方面方便了筆者能經由一種角度來看台灣，避免陷入了五里霧中；另一方面，它也使筆者選擇了一個立場來發言，當然，這樣的立場是否適當，則需要加以檢驗。

第三節 文獻回顧

本文所探討的包含兩個部分：「行政區域」與「空間治理」。就相關文獻部分，與本研究較為接近的是凌聖凱所著《台灣地區行政區劃之研究—以治理取向之觀點》，²該論文雖也探討到台灣行政區域之變革，然而其著重於藉由行政、政治、法制、財政四面向，了解台灣行政區劃過程中，所遭遇的問題，並提出未來行政區劃的展望，包括：改革願景、改革策略等。最後，運用在「國土規劃下之行政區劃」下之治理觀點，提出我國縣、市層級與鄉、鎮、市層級的理想規劃。因此凌文雖也討論到台灣行政區域之變革，然而其重點在求得未來理想的行政區劃，與本者所關注台灣行政區域變革背後的權力機制並不同。

另外，許玉芬所著《戰後初期台灣行政區域調整之研究》，³探討國民政府遷台後，於 1945-1951 年所做的行政區域調整與規劃，藉由國民政府、台灣省參議會及各縣市對於縣市調整意見的分析，了解「行政區域調整案」對戰後初期台灣社會的影響，對中央（國民黨政權）與地方（仕紳）產生了什麼結果。作者認為戰後行政區域的調整，在制定過程中，台籍地方士紳雖然藉由不斷地陳情而彰顯出其自主性的一面，雖也影響到國民政府的規劃，然而「行政區域調整案」一制定完成公布後，國民黨政權隨即運用相關配套措施的設計，限縮與控制地方勢力的消長，而形成了「強國家弱社會」的結構，維繫了其政權的穩定。本文對戰後初期行政區域的調整所做的探討，有助於本研究對該時期的了解。

蘇碩斌的博士論文《臺北近代都市空間之出現：清代至日治時期權力運作模式的變遷》，⁴該文以臺北為例，比較了傳統中國（清代）與近代日本對臺統治的技術及知識體系，說明日本如何造就近代化的臺北，但同時也指出近代化的意義，不僅是外在的建設，還蘊含了更直接、更有效的權力支配。文章藉由提出兩

京：中華書局，頁 41。

² 凌聖凱著，《台灣地區行政區劃之研究—以治理取向之觀點》，南華大學，公共行政與政策研究所，92，碩士論文。

³ 許玉芬著，《戰後初期台灣行政區域調整之研究》，東吳大學，政治學研究所，89，碩士論文。

⁴ 蘇碩斌著，《臺北近代都市空間之出現：清代至日治時期權力運作模式的變遷》，臺灣大學，社會學研究所，90，博士論文。

個近代空間的運作邏輯：均質化和視覺化。「均質化」指涉近代警察的涉透，加上行政體制對紳商的收編，使得清末地方社會的半自主性格被解消、異質性格均一化。「視覺化」則指涉科學視線的能力，如何經由衛生整肅、人地調查、都市計畫等大規模「看透空間」的方法，將臺北改造成為一個可以掌控、可以建設的都市。運用上述兩個理論概念，本文論證了在日治中期，臺北都市的治理對象已不再是「地方」，而是剝離了地方意義的「空間」，權力得以在每一吋土地上平均施行。如此「近代都市空間出現」，地方被剝離了意義，而成為近代國家架構下可以理性規畫的單位。蘇文雖僅以台北市為其研究範圍，然而他對於近代空間治理技術的探討，「均質化」和「視覺化」等概念，成為本研究的重要參考對象。

另外，夏黎明的文章〈國家作為理解東台灣的一個角度〉與林玉茹的兩篇文章〈國家與行政空間的形構：以臺東縣行政區劃的演變為例（1624—1995）〉、〈國家在東台灣歷史上的角色〉，⁵提醒了我們注意到「各個政權有各自的統治基礎和目的，對台灣島上各地域也有不同的認知和政策」。柯文（Paul A.Cohen）曾檢討西方漢學家對近代中國研究的方法，這種方法將中國視為一個整體，並受到西方的衝擊而產生同樣的回應，他認為這種方法無法幫助我們了解真實的中國。因此，他主張應該將中國的問題做分層處理，也許是最恰當的。在外層帶（就地理或文化而言），諸如通商口岸、現代工商業、大眾傳播媒體、基督教徒……的出現，毫無疑問是西方衝擊的直接產物。在中層帶，像太平天國、同治中興、百日維新等，都不是西方衝擊的直接產物，而是經西方催化或賦予某種形式與方向的古老而又全新的歷史現象。在內層帶，如中國的內地與鄉村的宗法關係、風俗習慣、生活方式、底層的騷亂、匪犯等，兩個世紀以來基本上未受到西方文明的感染，保持著自己亙古以來未變的外部標誌與內部象徵。對不同層帶的問題做不同的理解與闡釋，將有助於接近歷史本來的真實。⁶柯文所提出來的觀點有助於我們回來審視台灣的情況。台灣雖然沒有像中國這麼大的領土，然而由於台灣地形複雜、族群多樣，因此在開發上存在著快慢不同的型態，而形成各地的差異。因此，面對這不同的地方差異，統治者看待台灣各地，也並不是一視同仁，而會在同一時間，在各地表現出不同的治理型態。正如林玉茹在〈國家與行政空間的形構：以臺東縣行政區劃的演變為例（1624—1995）〉一文中指出「東台灣的發展向來晚於西部，即使在行政區劃上亦然，充分展現其邊陲性格」。這提醒筆者除了要討論「縱向」上不同時期的統治者所表現出的不同的空間治理策略，也應當留意到「橫向」上同一時期的統治者將台灣區劃為不同的空間，而進行差別的空間治理策略。不過這將形成一個巨大的時間、空間範圍，對於初涉台灣史的筆者來說，僅能勉力而為，或留待將來的補充。

⁵ 參見林玉茹著，《殖民地的邊區—東台灣的政治經濟發展》，台北市：遠流，2007

⁶ 參見柯文（Paul A.Cohen）著，林同奇譯，《在中國發現歷史》，北京：中華書局，2005，頁 42-44。

第四節 名詞釋義

一 空間

「空間」是個抽象的概念，一般相較於地方的具體。我們談到空間時，常想到長寬高所構成的體積，我們想到的是一個幾何的空間，是一個由數字構成的空間，沒錯，我們首先注意到了「數字」對於空間的重要性。

空間相較於地方，它是空洞的、可在其中運動的、沒有意義的。我們都生活在空間之中，並不停地在空間中移動。然而，我們卻會暫留在某些空間之中，依戀於它，希望從中得到溫暖，例如家（鄉）。因為這個空間對於我們來說，它是有意義的，因為在這個「地方」有你熟悉的人、事、物，對，這個「空間」就是「地方」，因為賦予了意義，它不再是空洞的，而變的具體了。「空間」與「地方」就是需要這樣彼此的定義。我們可以藉由將「空間」賦予意義而變成「地方」，同樣地，我們也可銷解「地方」的意義，而使其恢復為「空間」。當「地方」有了意義，成爲一種價值，並讓人依戀，那麼，這個地方就無法被他人所利用。對於統治者來說，地方的意義、價值越深，統治者就越難加以改變、利用，而這將不利於他統治權威的建立。因此，他必須致力於將地方的意義銷解，以使其恢復為「空間」，這有許多方法，譬如，將地方重新命名、重新整理地方的所有權、將地方上的人民集體遷村或者重新分割地方等。正如愛德華·索雅（Edward W. Soja）所說的「身居權威地位者所揮舞的霸權力量，不只是操弄個人之間及社會群體之間單純既定的差異，還積極的生產和再生產差異，作為創造和延續社會及空間區隔模式的關鍵策略，以便維繫當權者的勢力和權威。」⁷統治者藉由施展他的技藝，去區隔、分割、重組底下的人與土地，企圖達到他的目的。

在權力的施爲下，「地方」不見了，「空間」出現了，而人們被「看見了」。

二 治理

治理，簡單的說，乃是統治者所具有的或是爲了進行統治而使用的知識和技術系統。

米歇爾·傅科首先關注了「治理」（government）問題在現代社會的轉變與發

⁷ 愛德華·索雅（Edward W. Soja）著，王志弘、張華蓀、王玥民譯，《第三空間—航向洛杉磯以及其他真實與想像地方的旅程（Thirdspace—Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places）》，台北縣新店市：桂冠，2004，頁 115。

展。在〈治理術〉⁸一文中，傅科指出了在 16 世紀中期到 18 世紀末的一個「引人注目的事實」，這個事實就是一系列具有顯著特點的政治著述開始發展並盛行起來，這些著述不再是「給君主的忠告」，也不再是關於政治科學的論著，而是關於「治理的藝術」(art of government)。⁹傅科認為，在 16 世紀「治理作為一個普遍性的問題爆發出來」。這些問題包括如何治理自我、如何接受治理、如何治理他人、人民會接受誰的治理、如何成為最好的治理者。這一切之所以成為 16 世紀所特有的，正是因為 16 世紀正處於兩個過程的十字路口：其一是打破舊有的封建結構，以建立具有廣大領土、能有效管理並向外殖民的國家；而另一個過程則是隨著宗教改革和反宗教改革掀起的完全不同運動，運動關注的問題是一個人要獲得永恆的拯救，如何必須在此世 (this earth) 得到精神上的統治和引導。上述兩個過程造就了一個雙重的運動：一面是國家的集權化；另外一面是對宗教權威的分散和異議運動。傅科認為正是在這兩個運動的交匯點，「治理」的問題才特別尖銳地被提了出來，「一個一般意義上治理的問題域 (problematic)¹⁰ 出現了」。

對於「治理」的定義，傅科舉出了佩里埃 (Guillaume de La Perrière) 的《政治之鏡》一書為例，佩里埃在此書中提到，「治理者可以指元首、皇帝、國王、君主、貴族、長官、教士、法官及類似的人。」所以治理的形式，不僅只有君主對國家的治理，還包含著父親對家庭的治理、教師對學生的治理等。傅科在其中發現了一種治理形式的多樣性，以及他們相對於國家的內在性：這些活動的多樣性及內在性，徹底把它們和馬基維利的君主的超越性、唯一性區別了開來。傅科另外舉出了勒瓦耶 (La Mothe Le Vayer) 對於治理藝術的形式分類，包含有三種：自我治理的藝術，和道德有關；恰當地治理家庭的藝術，屬於經濟範疇；最後是統治國家的科學，與政治學有關。傅科認為這三類之間實質的連續性所構成的治

⁸ 參見米歇爾·傅科，〈治理術〉，收錄於汪民安、陳永國、張云鵬主編，《現代性基本讀本 (下)》，開封：河南大學，2005，頁 383-398。

⁹ 傅科認為在這一系關於「治理的藝術」的著作中，最重要的一本就是馬基維利 (Machiavel) 的《君王論》。《君王論》作為一個靶子，使的全部關於治理的文獻才確立了他們的立足點。《君王論》在 19 世紀初重新盛行，這次的盛行有其歷史背景，這個背景就是如何並且在何種情況下統治者才能維持國家的主權。然而在這樣的背景中，也摻雜著克勞塞維茲於《戰爭論》一書中所提出的觀點，出現了政治 (politics) 和策略 (strategy) 的關係問題，實力問題 (relation of force) 以及對這些關係的計算問題。而什麼是「治理的藝術」呢？在馬基維利看來，君主相對於他的君權 (principality)，具有唯一的、外在的因而是超越的關係。君主是外在於君權的，而連接君主和君權的紐帶，可能是通過暴力、繼承、或與其他君主的同謀或聯盟而建立的。這個紐帶是一個純粹人為的紐帶，在君主和他的君權之間，沒有任何根本的、本質的、自然的或法律的聯繫，因此這個紐帶也是脆弱的，常常面臨著威脅—外在的想攫取君權的敵人，以及內部反抗君權的臣民。因此君主為保有它的君權，必須發布命令、行使權力，以加強、保護君權，強化君主與他所擁有的東西、繼承的領土和他的臣民之間的關係。這一脆弱的紐帶，就是「治理的藝術」。

¹⁰ 對於歷史的研究，傅科借用「考古學」此一概念來描述他的研究，他研究之目的在於挖掘或揭發形成不同知識形式的歷史條件。他認為，每一時期的知識形式有其歷史背景，知識並非客觀中立，而是與權力相關聯。這些知識形式可以定義為「知識域」(epistemes) 或「知識論的場域」(epistemological fields)，這是知識「之所以可能的先決條件」。要挖掘這些形式，就必須找出這些知識形式究竟是如何被建立成知識的。根據傅科的考古學，歷史乃是一系列不可共量的知識域 (incommensurable epistemes)，他的系譜學則將歷史詮釋為一系列不可共量的論述系統

(incommensurable discursive systems)，而這些論述系統將永遠與權力的鬥爭難分難解。參見奈杰·達德 (Nigel Dodd) 著，張君攻譯，《社會理論與現代性 (Social Theory and Modernity)》，臺北市：巨流，2003，P107。

理藝術的特徵，才是最關鍵的。也就是說，這三類治理形勢雖然存在著界限，但在治理的藝術中，任務卻變成同時在向上和向下兩個方向建立連續性。向上的連續性指的是想把國家治理好的人，首先應學會如何治理自己，如何治理自己的家庭，然後他才能夠成功地治理國家。另一方面，所謂的向下的連續性是指，當一個國君將國家治理良好的時候，底下的人民就知道如何照料家人，如何照料他的家產，如何管理好自己做該做的事。¹¹正是在這一時期（17、18 世紀），這種的向下的連續性，開始被稱為「治安」（police）。對君主的調教保證著治理形式向上的連續性，而治安則保持著治理形式向下的連續性。這種連續性的中心是對家庭的治理，也就是「經濟」（economy）。¹²所以治理藝術所關注的問題就是，如何把經濟—及在家庭範圍內管理人、事、物的正確方式—把父親對其家庭的無微不至的專注引入到對國家的管理中來。傅科相信，治理藝術的核心問題就是「把經濟引入到政治實踐中來」，治理國家就如同施行家政，在整個國家層面上建立家政，也就意味著對國家的居民，對每個人和所有人的財產和行為實施一種家長式的監視與控制。因此，治理就是以經濟的方式行使權力的藝術，它的本質就是把我們今天習慣稱為「經濟」的那個東西作為它的主要對象。

傅科並討論了佩里埃對於治理的說法，「治理就是為了便利的目的而安排的對事情的正確處理」。這個「事情」（things）指涉為何？對於馬基維利來說，它包含兩個東西：一個是領土，一個是居民。但是佩里埃對於治理的定義卻不涉及領土。人治理事（One governs things），這代表著，治理關聯的並不是領土，而是一種由人和事構成的複合體。在此意義上和治理相關的事實上是人，只不過這個人是與財富、領土、習俗、飢荒這些事關聯的人。因此傅科認為真正重要的是這種人與事的複合體；財產、領土等只是其中的變量。另外，治理的「目的」又是指涉為何？傅科認為治理有它的終極目的（finality），而正是在這一點上，使得治理能清楚地和主權區分開來。傅科首先說明了一般所認為主權之目的，也就是作為一個（好的）君主應該把所有人的福利和得救作為自己的目標，如同普芬道夫曾說過的「主權者的權威，只是為了讓他們（統治者）用來達致或保持公共福利（public utility）才賦予他們」。那麼這種公共福利或者公共的善（common good）包含些什麼呢？傅科認為公共的善是指下列這種狀態：所有臣民，無一例外，遵循法律，完成期望他完成的任務或委派他做的事情，尊重既定秩序，只要這種秩序符合上帝加之於自然與人的律法。換言之，「共同的善」實際上意味著遵循法律，而主權的目的也就是這種公共和普遍的善，簡而言之就是對主權的服從。從這邊我們看到了主權目的的循環論證：主權的目的就是為了行使主權。然而，傅

¹¹ 在這邊傅科所做的討論中，我們似乎看到熟悉的儒家所謂的「修身、齊家、治國、平天下」這樣的從個人的修身至天下的治理其間的相關性。

¹² 'economie 或 oeconomie（經濟學或經濟），這個詞起源於 oikos（家）和 nomos（法）兩個詞，本來的意思是賢明合理地管理家政，為全家謀幸福。因此該詞兼具有「家政」與「經濟」兩義，傅科在這裡的分析主要是要把握 economy 怎樣從前一種涵義向後一種涵義過渡，及其與治理術問題的關聯。參見米歇爾·傅科，〈治理術〉，收錄於汪民安、陳永國、張云鵬主編，《現代性基本讀本（下）》，開封：河南大學，2005，頁 388，註 2。

科從佩里埃的新定義中（治理就是為了便利的目的而安排的對事情的正確處理），看到了一種新型的目的論。治理被定義為處理事物的正確方式，而且是為了一種對每一項有待治理的事情來說都「便利」的目的。這意味著治理有著多種特定的目標（如財富的生產、人口的增殖等）。而為了達到這些不同的終極目標，事情就必須被「處理」，因此對於治理來說，問題並不是施加法律於人，而是處理事物；亦即運用手法（tactics）而不是法律—或者法律也可以當做手法來使用—以某種方式安排事情，使的這樣那樣的目的通過一些特定的手段能夠達到。在此，傅科指出了一個重要的轉折點：「如果說主權的目的內在於主權，並且主權自身固有的手段就在主權的法律型態中的話，治理的終極目的則存在於它所管理的事情中，存在於對治理所指導的過程的完善和強化中；治理的工具不再是法，而是一系列多種形式的手法。」¹³最後佩里埃又說到，一個好的統治者必須要有「耐心，要睿智，勤奮」。從佩里埃對於治理的描述，傅科發現了其與馬基維利的君主觀念的差別及新穎之處。這種「治理的藝術」的差異，傅科認為是與 16 世紀開始具有領土意義上的君主國（territorial monarchies）行政機構的全面發展，與政府機構（apparatuses）的出現相關聯的；也與 16 世紀晚期開始發展的知識形式聯繫起來，這些知識形式是關於國家的知識，是一種運用“統計學”¹⁴的知識；最後，這種「治理的藝術」的探索也與重商主義的治安科學（Camerallists' science of police）的發展相關連。

傅科認為，從 16 世紀晚期到 17 世紀早期，「治理藝術找到了它的第一個具體化形式，這個具體化形式是圍繞著國家理性的主題組織起來的。」這樣的治理藝術並非如早期君王般從君權神授的道德理想中尋求統治的基礎，而是在構成國家的特定現實中尋找自己理性的原則。

然而，治理藝術的具體化過程，在 17 世紀受到了一些阻礙，¹⁵直到 18 世紀才因為一些歷史條件的配合使的治理藝術有更高的發展，這些條件包含人口的擴張、貨幣的充裕以及農業生產的增加等，其中最關鍵的是人口問題的出現，傅科認為「治理藝術通過人口問題的出現找到了新的出口；或者不如說，一種微妙的過程發生了（我們尚需對其具體細節進行重構），通過這個過程，治理的科學（經濟的主題在一個與家庭不同的層面上之重新獲得中心地位），還有人口問題，都通通連接起來了。」人口問題為何能使得治理藝術突破發展的障礙呢？傅科認為，首先經由人口的視角，特定得人口現象成爲一種現實，使得治理藝術消除了早期的家庭模式，¹⁶並使得現代「經濟」概念的出現成爲可能。此時「家庭」已

¹³ 這裡所謂的「手法」依筆者的理解應類似於韋伯（Max Weber）所說的「工具理性」。

¹⁴ 傅科特別提到，「統計學」（statistics）的意思就是關於國家的科學。

¹⁵ 傅科提到這些阻礙包括：17 世紀所發生的一系列危機（政治危機、財政危機等），以及 17 世紀所具有的制度結構及心態結構。

¹⁶ 傅科認為在人口問題出現以前，除了以家庭爲模式、從經濟（此經濟意涵爲早期之定義，也就是對家政的合理管理）角度出發之外，無法想像治理的藝術。如同佩里埃（Guillaume de La

成爲一種手段——一種治理人口的有力手段，而非「治理藝術」的空想模型。傅科認爲，這種從模型層面到手段層面的轉變是非常重要的，從 18 世紀中葉開始，以家庭做爲人口問題處理的一系列手段開始出現，如試圖控制出生率、死亡率，鼓勵結婚，疫苗接種等，¹⁷家庭做爲一種模型消失了，治理藝術發展的障礙被人口主題所克服。再者，在此過程中，人口問題似乎超越所有其他東西，而成爲治理的最終目的。做爲現代治理藝術的目標，人口不再只是需要的主體、慾望的主體，但同時也是被支配的主體，這個主體被教導需要什麼，並遵守整個人口利益的規範。最後，隨著人口問題的受到重視，在 16 世紀討論「治理藝術」的文本中所謂的好的統治者必須要有的「耐心、勤奮」等這些德行，獲得了新的行使方式，爲了進行理性、有效的治理，統治者必須把與人口現象有關的觀察資料（observations）和知識（savoir）都考慮進來。傅科認爲這種關於人口構成的治理知識，刺激了現代政治經濟學的誕生。¹⁸

經由對「治理藝術」系譜學式的考掘後，傅科指出「治理術」一詞有三個意思：

1. 由制度、程序、分析、反思以及使的這種特殊然而複雜的權力形式得以實施的計算和手法組成的總體，其目標是人口，其主要知識形式是政治經濟學，其根本的工具是安全配置（apparatus of security）。

2. 在很長一段時間，整個西方存在一種趨勢，比起所有其他權力形式（主權、紀律等）來說，這種可稱爲「治理」的權力形式日益佔據突出的地位（preminence），這種趨勢，一方面導致了一系列治理特有的機器（apparatuses）的形成，另一方面則導致了一整套知識的發展。

3. 這個詞還代表一個過程，或是這個過程的結果，通過這一過程，中世紀的司法國家（the state of justice），在 15、16 世紀轉變爲行政國家（administrative state），而現在逐漸「治理化」了。

Perri'ere) 及勒瓦耶 (La Mothe Le Vayer) 等，將家庭的治理藝術類比於國家的治理藝術。從這個角度出發，我們可以發現，中國在 20 世紀初，仍未脫離這種「齊家、治國、平天下」，以家庭爲視角的影響。

¹⁷ 筆者認爲這是一種反向的，「治理藝術」以一種國家的視角，將其權力深入到家庭、性行爲等個人的私密領域的過程。

¹⁸ 傅科認爲，政治經濟學的構成，依靠的是人口這種新主體所擁有的各種財富要素的出現，從人口、領土、財富之間連續而多樣的關係所構成的新型網絡的認識中產生出來。而與此伴隨的，是治理的干預特徵（即經濟和人口領域的干預）的形成。參見米歇爾·傅科，〈治理術〉，收錄於汪民安、陳永國、張云鵬主編，《現代性基本讀本（下）》，開封：河南大學，2005，頁 395。

三 空間治理

隨著 16 世紀中期到 18 世紀末「治理」的問題被尖銳地被提了出來，而形成了治理的問題域 (problematic)。傅科也關注到治理的空間化，他認為空間乃是權力、知識等論述，轉化成實際權力關係之處。當然，這裡所謂的知識，主要是指美學的、建築專業的和規劃科學的知識，而這些知識及其實踐，成為我們了解權力如何運作的最佳例證。而為什麼建築知識會成為我們了解權力運作的關鍵呢？傅科指出「自 18 世紀末葉起，建築變成政治性的」、「建築自十八世紀以來，逐漸涉入了人口問題、健康與都市問題中。……〔它〕變成了為達成經濟—政治目標所使用之空間調遣配佈 (disposition) 的問題。」傅科曾在與保羅·雷比諾的訪談中，對上述觀點做進一步的闡釋，他認為在 18 世紀開始，我們可以觀察到一個對應於社會統治目的和技術的功能，反映在建築的發展上。我們開始看到許多政治文獻在討論如何經由規劃城市來維持社會秩序，而從當時的警察紀錄，我們也可發現建築和都市計劃 (urbanism) 在其中佔有相當重要的地位。而 18 世紀為什麼會成為特殊性的，傅科指出，從 18 世紀起所有關於討論統治技藝的政治學中，都加入了一系列討論城市規劃、公共設施、衛生及私人建築的章節，而這些在 16 世紀有關的討論中並不曾發現。這種現代治理視域的變化—人口問題、健康與都市問題，顯現出一種新的權力形式，亦即他所謂的「生物—權力」 (bio-power)，這種權力的運作其前提是把「人」作為有待認識並予以控制的層面上，其操控是經由一個不斷擴張的社會制度複合體而運作，並經由不同建築類型的實踐而達成。造成這一轉變的，傅科認為並非建築師，而是產生至為政者的反省中。為政者在 17、18 世紀時將他們選擇關注的對象轉向了建築上面去。

傅科提到在 17 世紀初期形成下列的看法，「統治像法國這樣的大國，最後應以城市為模型來思考它的領土」，因為治理城市所採取的特殊形式，成為統治的理性模型，而使統治者將其應用在整個國家上。有許多治理領土的計劃，是把國家當作一個較大的城市這樣的一個前提下發展出來的，傅科特別舉出警察為例，警察原本是用來維護城市的平靜，但後來卻變成統治整個國土的理性典型，如此「城市的模型變成了使用於全國之法令的依據」。傅科討論了在 17、18 世紀時，「警察」意指一個統領理性的綱領，它如同一個法律體系般引導不同的個體，由之所有的事物都被控制在自足的狀態下，而不需任何的干涉。然而，在 18、19 世紀間，出現了一種看法，這種看法認為警察可以用來滲透、節制及報告社會運作的情形。統治者開始思考：統治應如何進行方為可能？如何使國家的人民、事物處在順應統治理性，無須干預的最佳狀態下？因而，在 18 世紀時，開始提出社會這個觀念。對於統治者來說，統治不只是處理一個領土、區域和它的子民，而必須同時處理一個有自我法則、反應機制之複雜而獨立的現實，這個新現實就

是「社會」，它能自我調適也可能被干擾。傅科認為從此時起，統治的目的是操控社會，而社會不能當成可被警察完全加以滲透的。統治者從必須斟酌社會是什麼，而變成必須反省社會，反省它的特性、它的恆常與變動。對於社會的反省造成了空間重要性的改變，某些特定問題空間化地興起，例如都市衛生、鐵路運輸及電氣，這些新的發明造成了空間與權力關係的新面相。此時，空間的歷史已經不再是屬於建築了，隨著新技術的誕生及新經濟的運行，產生新的空間的技術，工程師和道路、橋樑的建造者，以及技術人員，這時取代建築師，而成爲構想空間的人。建築師之所以喪失空間的主宰，主要是因爲他們無法掌握三個重要的變數—領土、交通和速度。

傅科也指出一種有關紀律的建築。傅科提到，「空間是任何公共生活形式的基礎。空間是任何權力運作的基礎」。不同於一般建築師在思考紀律的功能時，可能會特別注意牆面。傅科的研究取向並非關注建築，而更多的是關注牆壁間的空間。建築在他的研究分析中，僅被當成一個支持元素，「以保證人們在空間中特定的定位、移動的渠道化（canalization），以及符號化他們的共生關係」。

建築既然成爲了解現代權力運作的關鍵部份，那哪一種建築是最好的例證呢？傅科在《規訓與懲戒》一書中將邊沁的「全景敞視建築（panopticon）」作爲現今「規訓社會」的重要表徵。「全景敞視建築」當然並不是權力的本質，但它是「權力機制化約成其理想形式的簡圖。」它是抽象圖式化與極端具體運用的混合。「全景敞視建築」是由中央有一高塔，及在其旁環繞的一系列被分割成一層層一間間的牢房所組成。中間的高塔高於這些牢房，並透過牢房的窗子監視著每個牢房裡面犯人的動態，每個禁閉者因爲與其他人隔開，因此是單獨地被監視；而被禁閉者也無法確認隱身在高塔裡的監視者是否在觀察他，因此他必須將監視當作恆常的與全面的，並隨時注意自己的行爲，這使的這種監視成爲持續的、有紀律的。「全景敞視建築」的完美之處就在於不管監視者有無出現，這個權力機器仍能有效地運作。一但禁閉者無法確定他是否被監視，在他心中就存在著一個小警總，而時刻地監視、規訓自己。到最後「全景敞視建築」更進一步地將監視者也納入了這個監控系統中，那些在高塔中央位置的人，他們也不斷陷入自我定位及規訓的行爲中。在這樣的一個權力形式中，沒有一個人可以完全擁有、操弄加諸他人的權力，在這個權力機器中，沒有一個人不被網羅，不管是監視者，或禁閉者。「全景敞視建築」作爲重要的規訓機器而影響到其他的制度，在十八、十九世紀，這種規訓技術被延伸到其他的人口與場所中。這種「生物—權力」層面的規訓技術，其目的是追求一個「可被限制、使用、轉化與改進的馴良身體。」這包含幾個方式的運作：經由對身體持續的訓練；經由對人的行爲長期的行動標準化；以及經由對空間的控制。紀律的產生來自於在空間中對不同個體的組織化，因此它首先必須具備一個特定的空間圍場（enclosure）。這個空間可以標示出一個與眾不同的、自我封閉的場所。這是一個整齊劃一的保護區。而一但建立了，

這個圍場將允許有待訓練及監視之個體的確定分派。其次規訓機制需要一種更靈活、更細緻的方式來利用空間。它利用單位定位或分割原則——它使得每一個人都有自己的位置，而每一個位置都有一個人。那些不受控制的人員的到處流動，那些無益而有害的人員凝聚都受到禁止。這樣做的目的在確定在場者與缺席者，以了解在何處和如何安置人員，建立有用的聯繫，打斷其他的聯繫，以方便時時刻刻監督每個人的表現，給予評估和裁決，統計其性質及功過。再者，在規訓機制中，關於職能場所的規則將逐漸把建築學通常認為可以有幾種不同用途的空間加以分類。某些特殊空間被規定為不僅可以用於滿足監督和割斷有害聯繫的需要，而且也可用於創造一個有益的空間。在一個紛亂複雜的空間，如何建立起一個過濾器——一個具有抑制和分割功能的機制，它必須能夠消除非法活動和罪惡，成為一個控制這些複雜事務的據點。最後，在規訓中，各種因素是可互換的，因為各個因素都是由它在一種系列中所佔據的位置，由它與其他因素的間隔所規定的。因此構成一個單位的，既不是領域（統治單位），也不是地點（居住單位），而是等級（rank），即人們在一種分類中的位置，線與行的交點，可以被連續通過的間隔中的一個間隔。規訓是一種等級排列藝術，一種改變安排的技術。它通過定位來區別對待各個肉體，但這種定位並不給它們一個固定的位置，而是使它們在一個關係網絡中分布和循環。在組織建立「單人密室」、「場所」、「座次」時，紀律（規訓）創造了既是建築學上的，又具有實用功能的、等級空間體系。這種空間既提供了固定的位置，又允許循環流動。它們劃分出各個部分，建立起運作聯繫。它們標示出場所（位置）和價值。它們既確保了每個人的順從，又保證了一種時間和姿態的更加使用。它們是現實和理念的混合空間。因為它們支配著建築物、房屋、傢俱的處置，所以是現實的，因為它們突出地體現了這種關於特點、評價和等級的安排，所以是理念的。因此，這種規訓的第一個重大運作就是制定「活物表」，把無益或有害的烏合之眾變成有秩序的多元體。制定「表格」是十八世紀科學的、政治的和經濟的技術所面臨的重大問題之一，在製作表格的過程中，有兩個因素——分配和解析、監督和理解——不可分割地聯繫在一起。在十八世紀，表格既是一種權力技術，又是一種知識規則。它關係到如何組織複雜事物，獲得一種涵蓋和控制這種複雜事物的問題，關係到如何給複雜事物一種「秩序」的問題。因此，「戰術」就是人員的空間安排；「物種分類」就是生物的秩序空間；「經濟表」就是財富的有規律運動。……在有紀律的分配形式中，表格具有處理分配複雜事物本身並從中得出盡可能多的結果的功能。如果說自然分類法是以特徵和範疇的聯繫為基軸；它既允許對個別做特徵描述，又允許對既定的複雜事物加以整理。它是控制和使用獨特因素集合的首要條件，是「單元式」權力的微觀物理學的基礎。

這樣的規訓技術在十八世紀末更連結到生產上，傅科以茹伊（Jouy）的奧伯凱姆普夫（Oberkampf）的製造廠為例，在其中所有生產力的變數一個人的能力、工作態度的積極性和技巧的純熟度——都被觀察、比較與紀錄。工廠建築將生產集

中於一個空間中並作出了不同區隔，一方面有利於監視，另一方面則促成了生產更高的準確性。「對身體的控制有賴於權力的光學 (the optics of power)，而建築細琢了這個鏡片。可視性的提高成爲建築師的共同疑旨 (problematic)，不管他設計一個醫院、學校、烏托邦聚落，或是住宅計劃。」¹⁹然而重點不在於建築物本身，而在於使用這些不同構造物的技術，是它們容許了權力在其中的有效運用。

傅科更藉由空間與疾病、階級之關係進一步來釐清有關空間（而非建築）是特定形式權力運作工具的觀點。首先，爲了對付傳染病，自中世紀起，歐洲人便使用隔離城市 (quarantined city) 作爲控制瘟疫的方法：在隔離期間，所有的空間都由官員來控制，他們也管制在空間中的移動—只有醫生、官員及抬屍體的人被允許上街。官員對於空間進行有紀律的管制—他們有權佔用私人房地、對染病者的房屋進行淨化或拆除的工作。要做到這樣的工作需要一些技能：必須對一個區域分析並掌握資訊，必須有能力對居住者進行監視，必須對人與土地進行節制，以及必須對日常生活的枝微末節進行管制。²⁰另外一個對於疾病進行空間控制的範例則是麻瘋病院，藉由將麻瘋病人強制排除在社會之外，執法權力進行一種堅定的二分行動，某些特定者（麻瘋病人）從一個空間中被排除，而被限制在另一個空間中。其次，現代的都市設計也成爲運用空間來做爲階級劃分的重要工具，傅科曾以十七世紀法國市鎮黑榭里爾 (Richelieu) 爲例說明空間的紀律秩序如何塑造整個市鎮的配置，在奢華與特權的條件下，市鎮的規劃成爲貴族進行鞏固與監視之基礎，一個層級的、可見的與功能的秩序被建立與維持。黑榭里爾提供了一個特定形式權力藉由空間規劃的運作而完成了階級的支配與剝削，同時在這形成過程中，如同「全景敞視建築」最後也將監視者納入了系統中一般，在這市鎮中，每一個人都被牽絆與監視。這樣一種空間規訓技術，在十九世紀延伸進西方大部分的城鎮中，環境和人口被施以不斷地分析與操控中，形成了新的知識形式—一個現代都市計劃的科學 (science of urbanism)，影響了歐洲、美洲的城市及殖民地的規劃。規訓技術不斷地擴展了它的範圍，雖然，某些特殊建築物在其中扮演了重要角色，然而關注的焦點已轉移到建築物和都市計劃如何長期地影響一個既定社會。

從以上權力在空間運作的過程討論中，呈現出了現代空間、權力與知識的綜合，這種交互關係提供了對十八世紀末以來各種建築現象與空間規劃專業理論興替的關鍵。這也是傅科所欲說明的一空間乃是權力、知識等論述，轉化成實際權力關係之處。

¹⁹ 參見戈溫德林·萊特 (Gwendolyn Wright) 保羅·雷比諾 (Paul Rabinow) 著，陳志梧譯，〈權力的空間化 (Spatialization of Power)〉，收錄於包亞明主編，《後現代性與地理學的政治》，上海：上海教育，2001，頁 35。

²⁰ 當然，對於中世紀統治者所具備的技藝來說，它僅有能力對小範圍的空間進行控制，而無法將其擴展到整個領土。

第五節 論文章節安排

本文分爲五個章節。第一章爲緒論，說明本文之研究目的、研究方法、相關文獻回顧及重要名詞釋意。

第二章將探討清代對於台灣的空间治理策略。第一節首先以施琅的《恭陳臺灣棄留疏》來說明清代統治台灣之目的，釐清其目的後，才有助於我們了解其方法的運用；第二節則將整理清領時期對台灣所做的行政區域調整，說明歷次調整之原因，如何調整，並獲致什麼結果；第三節則討論清代地方政府之組成，及在台灣的變異；第四節則藉由上述的討論，企圖了解清代統治台灣的空间治理策略；第五節爲本章小結。

第三章探討日本殖民政府對於台灣的空间治理策略。第一節先以總督府的成立，來說明日本的殖民政府體制；第二節則以總督府對台灣所做的行政區域調整，說明其調整之原因，及如何調整；第三節說明日本在明治維新後其地方制度之變革，了解其與殖民地台灣的異同；第四節藉由上述的整理，企圖了解日本殖民政府統治台灣的空间治理策略；第五結爲本章小結。

第四章將探討中華民國政府對於台灣的空间治理策略。第一節首先說明從行政長官公署到中華民國政府遷台，統治體制建立的過程，說明台灣原本只是國民政府之一小部分到變成其全部，國民政府如何調整它的統治目的；第二節則說明中華民國政府對台灣所做的行政區域調整，以了解其因果；第三節說明中華民國政府遷台前地方政府制度的發展；第四節則藉由上述的整理，企圖解析中華民國統治台灣的空间治理策略；第五節爲本章小結。

第五章爲本文結論部份，希望藉由上述三個時期的整理，說明清政府、日本殖民政府及中華民國政府三者所掌握的不同權力機制，而形成不同的空间治理策略。

第二章 清朝時期台灣的空間治理

策略

第一節 清朝統治台灣的目的：施琅論台灣之去留

康熙 22（1683 年）年施琅平定台灣，對於台灣之棄留，清廷經過了一番爭論，最後在施琅上奏《恭陳臺灣棄留疏》後，康熙帝決定將台灣納入版圖，¹ 開啓了清朝在台灣 213 年的統治，而施琅這份《恭陳臺灣棄留疏》也成爲日後清廷初期治理台灣的重要依據。

在這份奏疏中施琅說道：「竊照臺灣地方，北連吳會，南接粵嶠，延袤數千里，山川峻峭，港道迂迴，乃江、浙、閩、粵四省之左護；隔離澎湖一大洋，水道三更餘遙。……臣奉旨征討，親歷其地，備見野沃土膏，物產利溥，耕桑並耦，魚鹽滋生，滿山皆屬茂樹，遍處俱植修竹。硫磺、水藤、糖蔗、鹿皮，以及一切日用之需，無所不有。向之所少者布帛耳，茲則木棉盛出，經織不乏。且舟帆四達，絲縷踵至，飭禁雖嚴，終難杜絕。實肥饒之區，險阻之域。逆孽乃一旦凜天威，懷聖德，納土歸命；此誠天以未闢之方輿，資皇上東南之保障，永絕邊海之禍患，豈人力所能致？……此地若棄爲荒陬，復置度外，則今臺灣人居稠密，戶口繁息，農工商賈，各遂其生，一行徙棄，安土重遷，失業流離，殊費經營，實非長策。況以有限之船，渡無限之民，非閱數年難以報竣。使渡載不盡，苟且塞責，則該地之深山窮谷，竄伏潛匿者，實繁有徒，和同土番，從而嘯聚，假以內地之逃軍閃民，急則走險，糾黨爲崇，造船制器，剽掠濱海；此所謂藉寇兵而齎盜糧，固昭然較著者。甚至此地原爲紅毛住處，無時不在涎貪，亦必乘隙以圖。一爲紅毛所有，則彼性狡黠，所到之處，善能鼓惑人心。重以夾板船隻，精壯堅大，從來乃海外所不敵。未有土地可以托足，尙無伎倆；若以此既得數千里之膏

¹ 一般皆認爲康熙並不重視台灣，認爲台灣乃「彈丸之地，得之無所加、不得無所損。」然而，依據《大清聖祖仁皇帝實錄》記載，聖祖之所以會有此言，乃是因爲大學士等向聖祖請奏：「臣等遵旨傳諭諸臣，諸臣言臺灣雖在海外，乃海賊歷年佔踞、憑恃其險，侵擾沿海居民。今皇上指授廟略，勦撫兼行，海賊遂爾向化、皇上威德加於海外，自古以來未有能及。臣等非不知皇上以易簡之道治天下，不尚粉飾；惟皇上功德，實越古昔帝王：非加上尊號，無以慰臣民仰戴之願」。大學士等認爲聖祖之功德超越古昔帝王，應加尊號。但聖祖卻回答曰：「海賊乃疥癬之疾，臺灣僅彈丸之地，得之無所加、不得無所損。若稱尊號、頒赦詔，即入於矜張粉飾；不必行」。此言重點在於聖祖認爲其功德並非偉大，因此無須稱尊號、頒赦詔。筆者以爲，若以此言認爲聖祖不重視台灣，則似有不妥。

腴復付依泊，必合黨夥竊窺邊場，迫近門庭。此乃種禍後來，沿海諸省，斷難晏然無慮。……且海氛既靖，內地溢設之官兵，盡可陸續汰減，以之分防臺灣、澎湖兩處。臺灣設總兵一員、水師副將一員、陸師參將二員，兵八千名；澎湖設水師副將一員，兵二千名。通共計兵一萬名，足以固守。又無添兵增餉之費。其防守總兵、副、參、遊等官，定以三年或二年轉陞內地，無致久任，永為成例。在我皇上優爵重祿，推心置腹，大小將弁，誰不勉勵竭忠？然當此地方初闢，該地正賦、雜餉，殊宜蠲豁。見在一萬之兵食，權行全給。三年後開徵，可以佐需。抑亦寓兵於農，亦能濟用，可以減省，無庸盡資內地之轉輸也。……」

施琅《恭陳臺灣棄留疏》從三個方面消除了聖祖將台灣納入版圖之疑慮。首先，設兵固守，卻無添兵增餉之費。施琅曾進一步在《壤地初闢疏》中說明「今所調守兵一萬，乃就閩省經水陸兵丁六萬五千七百五十名數內抽調前去，兵無廣額，餉無加增。」再者，內地換班，兵無久任，無「擁兵」之憂。三藩之亂後，清廷即對「邊疆提鎮，久據兵權」之情形深感憂慮，施琅建議防守台灣之官兵「定以三年或二年轉陞內地，無致久任，永為成例。」如此解除了朝廷擔心台灣會成為漢人擁兵自重，成為邊疆大患之疑慮。最後，施琅指出，放棄台灣，虛地遷民，將使賊黨、荷蘭人「必合黨夥竊窺邊場，迫近門庭。此乃種禍後來，沿海諸省，斷難晏然無慮。」²上述三點打消了聖祖的疑慮，於康熙 23 年 4 月 14 日接受福建料理錢糧侍郎蘇拜、福建督、撫、提督的建議將台灣設一府三縣，以巡道一員分轄。台灣設總兵官一員、副將二員、兵八千，分為水陸八營。澎湖則設副將一員、兵三千，分為二營。³以一萬兵力守台澎二地也成為清朝前期的成例。然而，將內地汰減之官兵駐紮台灣，致使駐台官兵素質低落，無法有效治理台灣。而三年的輪調制度，更使得官兵無心經營台灣。如此造成了往後台灣吏治敗壞，大小叛亂不斷之景況。

從此台灣被正式地納入清朝版圖，開始了兩百多年對台灣的治理。然而，清朝之所以在台灣設官治理，只為了台灣棄之可惜，正如施琅在《壤地初闢疏》中所言「臣前之所以議守此土者，非以因其地而可以加賦也。蓋熟察該地屬在東南險遠海外之區，關係數省地方安危。」再加以受到康熙朝重陸輕海的邊疆戰略的影響，清廷對於海防的重點在於禁與防，因此，對台灣之治理則表現為「為防台而治台」之消極政策。⁴這樣的消極政策一直要到同治朝時（約 1860 年代），清政府為抵抗外來強敵對台灣之覬覦，才對台灣之治理轉趨積極。

² 參見尹全海著，《清代渡海巡台制度研究》，北京：九州，2007，頁 51。

³ 參見《大清聖祖仁皇帝實錄》卷一百十五。

⁴ 康熙於消滅了台灣的明鄭勢力後，即將其戰略重點放在西北陸疆。明清兩朝與各朝代相比，除了陸疆的威脅外，更多了東南海疆的威脅。而在國力不濟之情況下，大多選擇了重陸輕海的戰略。參見尹全海著，《清代渡海巡台制度研究》，北京：九州，2007，頁 54。

第二節 行政區域的變革

一 一府三縣時期（康熙 23 至 61 年，1684~1722）

康熙時期將台灣設一府三縣，基本上是延續了明鄭時期的行政區劃。⁵ 一府為台灣府，三縣則為台灣縣、鳳山縣、諸羅縣。台灣成為福建省下之一府一台灣府，形成閩台合治體制，台灣屬閩浙總督、⁶福建巡撫管轄，⁷置台廈兵備道駐台灣府治管轄，成為清代前期駐台的最高官員。⁸

據台灣府志記載「臺自建置以來，設府一。其府治，東至保大里大腳山五十里為界，是曰中路；人皆漢人。西至澎湖大海洋為界，亦漢人居之；除澎湖水程四更水程無里舖，舟人只以更數定遠近。一更，大約早程五十里外，廣五十里。南至沙馬磯頭六百三十里為界，是曰南路；磯以內諸社，漢、番雜處，耕種是事，餘諸里、莊，多屬漢人。北至雞籠山二千三百一十五里為界，是曰北路；土番居

⁵ 鄭成功驅逐荷蘭人後，承襲明朝舊有之「行省一府州一縣」的地方行政區制，將荷蘭時期的普羅民遮城改為「承天府」，名為「東都」，並以新港溪為界，以北為「天興縣」、以南則稱為「萬年縣」。這是中國王朝的地方行政制度第一次在台灣本島實施。鄭經即位後，於永曆十八年重新調整行政區劃，改「東都」為「東寧」，改二縣為三州，以提升地方行政層級，藉以與「承天府」位階平行，同時設立三個安撫司一南路、北路和澎湖。鄭經對台灣之區劃，在往後康熙將台灣納入版圖時，被承襲了下來。參見《台灣的行政區變遷》，頁 40。明鄭時期對台灣之開發，其範圍遠大於荷蘭時期，開墾的地帶包含：諸羅一代、鳳山一帶（但不及於下淡水溪沿岸）、水沙連（竹山、斗六一帶）地方、半線（彰化）沿海一帶（從北港進入）、竹塹（新竹）沿海一帶（從大甲溪口進入）、上溯淡水河開拓北部部分地區、琅嶠（恆春）一帶（從車城進入）。參見王育德著，黃國彥譯，《台灣·苦悶的歷史》，臺北市：前衛，1999，頁 58。

⁶ 清人於入關後，將全國（東北及邊疆少數民族居住區除外）劃分為 18 個行省，每省都有一位省長（巡撫），但直隸省、甘肅省、四川省這三省直接由總督承充。總督統轄一省、兩省或三省，為各省之最高長官，從一品，綜理全般文武事務。巡撫為各省最高行政長官，從二品，經理吏治，管轄一省，也直接對皇帝負責。一般說來，在沒有設總督的省份，或在並非總督衙門駐地的省份，巡撫均扮演一省最高長官的角色；如督府同駐一省城的話，則一切都在總督的控制之下。清代共設 8 總督，閩浙總督正式官銜為總督閩浙等處地方提督軍務、糧餉兼巡撫事，總管福建和浙江的軍民政務。順治二年（1645 年）初設，為福建總督，駐福州，兼管浙江。五年，更名為浙閩總督，總督府遷往衢州，仍兼管福建。十五年，閩、浙兩省各設總督，福建總督府駐漳州，浙江總督府駐溫州。康熙八年（1669 年）裁浙江總督，十一年，將福建總督府移駐福州，次年，取消浙江總督。康熙二十六年，福建總督更名福建浙江總督。雍正五年（1727 年），閩、浙總督分設。十二年，閩、浙總督又和而為一。直至乾隆三年（1738 年）閩浙總督始為永制（光緒十一年，改福建巡撫為台灣巡撫，閩浙總督兼福建巡撫，並同時管轄台灣）。參見尹全海著，《清代渡海巡台制度研究》，北京：九州，2007，頁 128-129。瞿同祖著，范忠信、晏鋒譯，《清代地方政府》，北京：法律，2003，頁 13。

⁷ 清代共設 16 巡撫，福建巡撫設於順治元年（1644 年），駐福州。光緒元年（1875 年），半年駐台。參見尹全海著，《清代渡海巡台制度研究》，北京：九州，2007，頁 129。

⁸ 清代“道員”可能是常駐官（如台廈兵備道），也可能是巡察官（分巡道），或是被委以一個或更多特別職責的監督官。“道員”負有監督府（知府）、直隸州（知州）、直隸廳（同知）之任務。參見瞿同祖著，范忠信、晏鋒譯，《清代地方政府》，北京：法律，2003，頁 12。楊熙著，《清代台灣：政策與社會變遷》，台北市：天工書局，民 74，頁 34。

多·惟近府治者，漢、番參半·至於東方，山外青山，迤南互北，皆不奉教·生番出沒其中，人跡不經之地；延袤廣狹，莫可測識·臺灣縣治，附郭。除澎湖三十六嶼，東至保大里大腳山五十里；西至澎湖水程四更，除水程外，廣五十里；南至鳳山縣依仁里交界，十里；北至新港與諸羅縣交界，四十里。南北延袤五十里。鳳山縣治，在臺灣府南一百二十五里。東至淡水溪二十五里，西至打鼓山港二十五里；東西廣五十里。南至沙馬磯頭三百七十里，北至臺灣縣文賢里二贊行溪一百二十五里；南北延袤四百九十五里。諸羅縣治，在臺灣府北一百五十里。東至大龜佛山二十一里，西至大海三十里；東西廣五十一里。南至新港溪與臺灣縣交界一百四十里，北至雞籠城二千一百七十五里；南北延袤二千三百一十五里。」⁹從上述記載可知康熙 23 年清朝統治台灣之區域，東至保大里大腳山，西至澎湖，北至雞籠山，南至沙馬磯頭，東西廣五十里，南北長二千九百四十五里。¹⁰而除了府治所在之中路與南路漢人居多數外，北路以土番居多，所能統轄之地區僅有從南到北靠海五十里的狹長地帶，南北兩路的綠營衙署幾乎全靠海邊，而在北路，也僅能據守幾個地點。從文、武治所的地理位置來看，除因為清朝剛開始治理台灣，開墾土地多為靠海沿岸地帶外，也有防範偷渡、走私、海盜之目的。至於所轄東方廣大之山地，則非屬清朝領土，「生番出沒其中，人跡不經之地；延袤廣狹，莫可測識。」（一府三縣之區劃如下圖二—1）

⁹ 參見《台灣府志》。沙馬磯頭為現今屏東縣貓鼻頭，雞籠城在今基隆和平島，打鼓山港為今高雄港，二層行溪為今二仁溪，大龜佛山則於現今嘉義縣番路鄉境內。

¹⁰ 康熙時台灣府轄南北長 2945 里這個距離是有誤的，因為 1 華里約為 0.5 公里，以此換算，則台灣南北長將近 1472.5 公里，遠大於今日實際測量的 394 公里。造成這樣的誤差，只要是因為，古人對於距離的測量，是以步行為主，就如「里」的原始定義所顯示出的，「里」就是人步行一日距離的百分之一，既以步行測距離，則以當時情況，一來，路況太差，有些地方甚至連路都沒有，因此行進緩慢，里數自然增加；再者，道路迂迴，也耗費了不少腳程，也增加了里數。後來由於道路情況的改善，因此我們就看到了後續修訂的台灣府志，距離就縮小了，例如據乾隆 5 年（1740）編撰《重修福建台灣府志》記載，台灣府轄南北長為一千九十四里，大幅縮減了將近 1900 里。

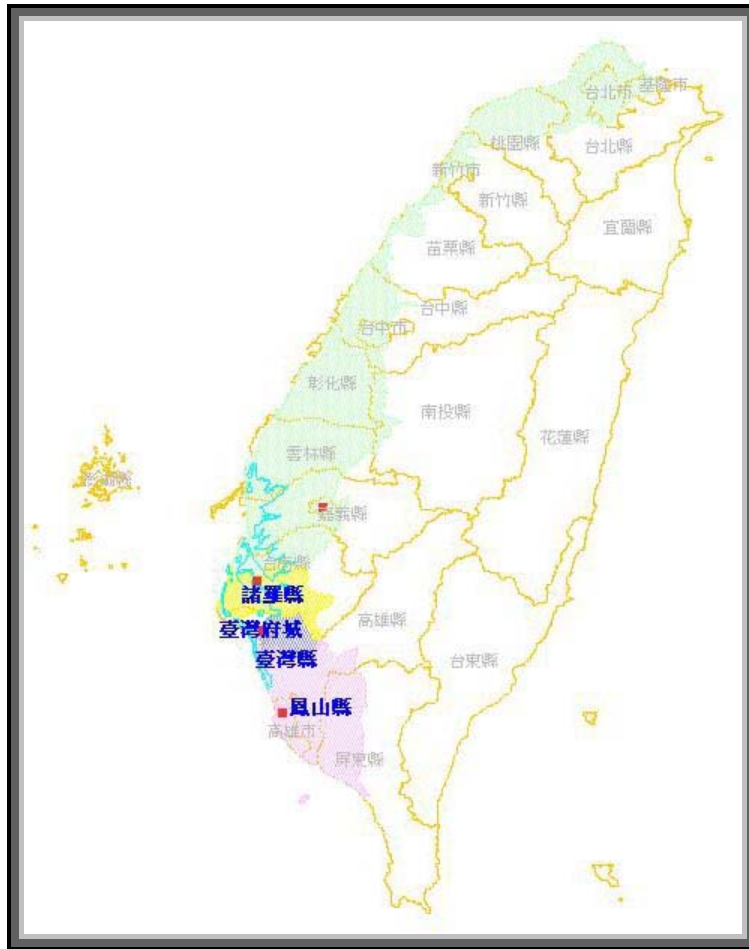


圖 二-1：一府三縣區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

二 一府四縣二廳時期(雍正元年至嘉慶 15 年,1723~1810)

台灣雖隸屬福建省，然而，受到海峽阻隔及康熙朝奉行重陸輕海的邊疆戰略的影響，從康熙 23 年（1684 年）至 60 年（1721 年），福建封疆大吏（包含福州將軍、閩浙總督、福建巡撫、福建水師提督、陸路提督）竟無一人曾渡海巡台，凡事均委由台灣地方官員辦理，閩台合治變成隔海遙制。¹¹而康熙朝台灣並無大規模的民變及械鬥發生，台灣既然平靜，福建的封疆大吏也省得渡海巡視的麻煩。然而，「朱一貴事變」的發生卻改變了這一情況，也使得清廷調整了台灣一府三縣之地方行政制度。

朱一貴事變發生於康熙 60 年，其發生主因為知府王珍理政不當，欺壓百姓，致爆發民怨。朱一貴於 4 月 19 日起事，5 月 1 日台灣府城已陷落，清廷上下為之震驚，急派水師提督施世驃、南澳鎮總兵官藍廷珍率參、遊、都、守、千、把一

¹¹ 參見尹全海著，《清代渡海巡台制度研究》，北京：九州，2007，頁 53。

百二十餘員，目兵丁壯一萬二千餘名，大小船六百餘艘，舵工水手六千餘名。於6月16日抵台，閏6月6日擒朱一貴，至雍正元年（1723年）4月，才完全平定餘黨。

朱一貴事變平定後，清朝檢討事變原因，除認為台灣地方官員吏治敗壞、並嚴重失職外，而且也意識到閩省大員不願渡海巡台，缺乏監督，是導致台灣地方官員腐敗的重要原因。為此，開始實施了「巡台御史制度」。¹²「巡台御史制度」表達了一個傳統陸權國家，面對大洋阻隔，¹³試圖通過制度設計實現對其島嶼領土實行有效控制的嘗試。清廷通過御史巡台巧妙地將皇權介入，形成了京師—福建—台灣三地的權力互動，使得朝廷直接對台灣建立了一條信息通道，保證了中央政策在台灣之推行，在一定程度上抵消了自然障礙所造成之影響。

首任滿、漢巡台御史吳達禮、黃叔瓚，於康熙61年6月抵台，其巡台所提出之建議，具體影響到清廷對台之決策。對於台灣之行政區劃，雍正元年8月吳達禮奏請「諸羅縣北半線地方，民番雜處；請分設知縣一員、典史一員。其淡水係海岸要口，形勢遼闊；並增設捕盜同知一員。」雍正從之「定諸羅分設縣曰彰化」，並設淡水廳，稽查北路，兼理彰化捕務。從此台灣的地方行政區域改為一府四縣。

這樣的區劃是爲了因應之前的「一府三縣制」所顯現的在空間分配上的不均衡現象，諸羅縣所轄區域包含現今的嘉義以北至基隆地區，其範圍明顯大於台灣縣與鳳山縣。這樣的現象早引起注意並有檢討的聲音，其中最重要的就是在「朱一貴事變」時隨南澳鎮總兵藍廷珍征台的藍鼎元所提出的〈覆制軍臺疆經理書〉。藍鼎元在此書中首先反對將羅漢門、阿猴林、檳榔林、瑯嶠等地之房屋燒毀、人民驅逐，不許耕種之辦法，而認為「治安之政宜嚴而不宜寬，將安將治之民宜靜而不宜動。」如將其驅逐搬移，使其失去維生之憑藉，將使這些人因無屋可住、無田可耕，失業流離，而淪爲盜賊。而且這些地方廣饒富庶，可以容民畜衆；棄之將淪爲賊巢，使奸匪便於出沒。而台地疆土日開，鄭成功時管轄不過百餘里；今則「延袤二千餘里，糖、穀之利甲天下。過此再四、五十年，連內山、山後野番不到之境，皆將爲良田美宅，萬萬不可遏抑，今乃欲令現成村社廢爲邱墟，設爲厲禁，斷斷不能。」因此應善爲經理，應「添兵設防，廣聽開墾，地利盡、人力齊。」藍鼎元建議「諸羅地方遼闊，鞭長不及；應劃虎尾溪以上另設一縣，駐劄半線，管轄六、七百里。鹿子港雖口岸扼要，離半線僅十五里，不用再設巡檢；將巡檢設在淡水八里坌，兼顧雞籠山後。」¹⁴藍鼎元之建議使清廷取消了徙地遷民之做法，而添兵設縣以治民。¹⁵

¹² 參見尹全海著，《清代渡海巡台制度研究》，北京：九州，2007，頁60。康熙收到閩浙總督覺羅滿保對於朱一貴事變之調查報告後，認為「臺灣府文職官員，平日並不愛民，但知圖利苛索；及盜賊一發，又首先帶領家口，棄城退回澎湖；殊屬可惡！」。並於60年10月5日決定「每年自京派出御史一員，前往臺灣巡查。此御史往來行走，彼處一切信息可得速聞。凡有應條奏事宜亦可條奏，而彼處之人皆知畏懼。至地方事務，御史不必管理也。」自此開始了台灣「巡台御史制度」之實施。參見參見《大清聖祖仁皇帝實錄》卷二百九十四、卷二百九十五。

¹³ 施琅於〈壞地初闢疏〉曾謂「夫本省之去臺灣，已隔兩重汪洋。」清代以福建到澎湖爲一重洋，澎湖到台灣又算一重洋，所以從福建到台灣，須渡兩重洋。

¹⁴ 參見藍鼎元〈覆制軍臺疆經理書〉，《重修台灣府治》卷二十一藝文（二）書

¹⁵ 藍鼎元之建議顯然成爲彰化設縣之重要依據，因爲據《大清高宗純皇帝實錄》之記載高宗於

雍正 5 年（1727 年）2 月，雍正更應福建總督高其倬所請「改臺廈道為臺灣道，添設臺灣府通判一員駐澎湖，裁澎湖巡檢一員。」將原附屬於台灣縣之澎湖提昇為澎湖廳。雍正 9 年（1731 年）2 月，福建總督劉世明條奏臺灣事宜「一、臺灣府南面向隸鳳山、北面向隸諸羅管轄者，俱應改歸臺灣縣管轄。一、臺灣縣羅漢門地方緊要，請以臺灣縣縣丞移駐，與汛弁互相防查。一、鳳山縣萬丹地方，請添設縣丞一員，管轄淡水、枋寮口等處；其原設淡水巡檢，移駐大崑麓。一、諸羅縣笨港地方煙戶繁多，姦良莫辨；請添設縣丞一員，令其查拏巡緝。其原設佳里興巡檢，移駐鹽水港。一、彰化縣距大甲溪一百五、六十里，溪北更為遼遠；一切錢糧、命盜等項悉令赴縣，殊屬不便。請將大甲溪以北地方，歸淡水同知就近管理。」雍正從其所請。彰化縣再分為二，以大甲溪為界，以南屬彰化縣，以北則歸淡水同知管轄。台灣從此進入「一府四縣二廳時期」。

據《重修福建台灣府志》記載¹⁶「臺灣府，東抵羅漢門莊內門六十五里，是曰中路；西抵澎湖三百二十里水程四更，計二百四十里；澎湖縱橫皆八十里；南抵沙馬磯頭四百六十里，是曰南路；北抵雞籠六百三十四里，是曰北路。東西廣三百八十五里，南北袤一千九十四里。臺灣縣附郭，東至羅漢門莊內門六十五里，西至海三里，南至二贊行溪鳳山縣界二十里原至依仁里交界僅十里；雍正十二年改，北至新港溪諸羅縣界二十里，溪以南有新港社、新化里，原屬諸羅；雍正十二年，改溪南屬臺灣、溪北屬諸羅。廣六十八里，袤四十里。鳳山縣，東至傀儡山五十里，西至打鼓港一十里，南至沙馬磯頭三百七十里，北至二贊行溪臺灣縣界七十里。廣六十里，袤四百四十里；距府九十里。諸羅縣，東至大龜佛山二十里，西至大海三十里，南至新港溪臺灣縣界八十里，北至虎尾溪彰化縣界五十里。廣五十里，袤一百三十里；距府一百里。彰化縣，東至南北投大山二十里，西至大海二十里，南至虎尾溪諸羅縣界五十里，北至大甲溪四十里。廣四十里，袤九十里；距府二百里。淡水廳（駐竹塹），東至南山十里，西至大海七里，南至大甲溪一百一十九里，北至大雞籠城二百七十五里。廣十七里，袤四百八十四里；距府三百五十九里。澎湖廳，東至東吉嶼八十里，西至草嶼八十里，南至南嶼一百里，北至目嶼八十里。距府二百四十里（皆係水程，故不計廣袤）。」

新分出的彰化縣「廣四十里，袤九十里」、淡水廳「廣十七里，袤四百八十四里；距府三百五十九里」。而原本之諸羅縣「廣五十里，袤一百三十里」、臺灣縣「廣六十八里，袤四十里」、鳳山縣「廣六十里，袤四百四十里」。此四縣一廳所轄區域，仍僅為靠海六十里以內的區域，淡水廳甚至僅達十七里之範圍。相較於康熙朝時期，並沒有太大之改變。（一府四縣二廳之區劃如下圖二—2）

乾隆五十二年四月三十日諭軍機大臣等：「朕披閱藍鼎元所著『東征集』，係康熙年間臺灣逆匪朱一貴滋事、官兵攻勦時，伊在其兄藍廷珍幕中所論臺灣形勢及經理事宜，其言大有可採。如所稱：『諸羅一縣地方遼闊，鞭長莫及，應劃虎尾溪以上另設一縣，分駐半線地方；並於各要隘處所增添巡檢、千把總員弁，以資防守』等語；後從其說，添彰化一縣。」參見《大清高宗純皇帝實錄》卷一千二百八十一。

¹⁶ 《重修福建台灣府志》為乾隆 5 年（1740）分巡台灣道兼按察使司副使劉良璧負責編撰。

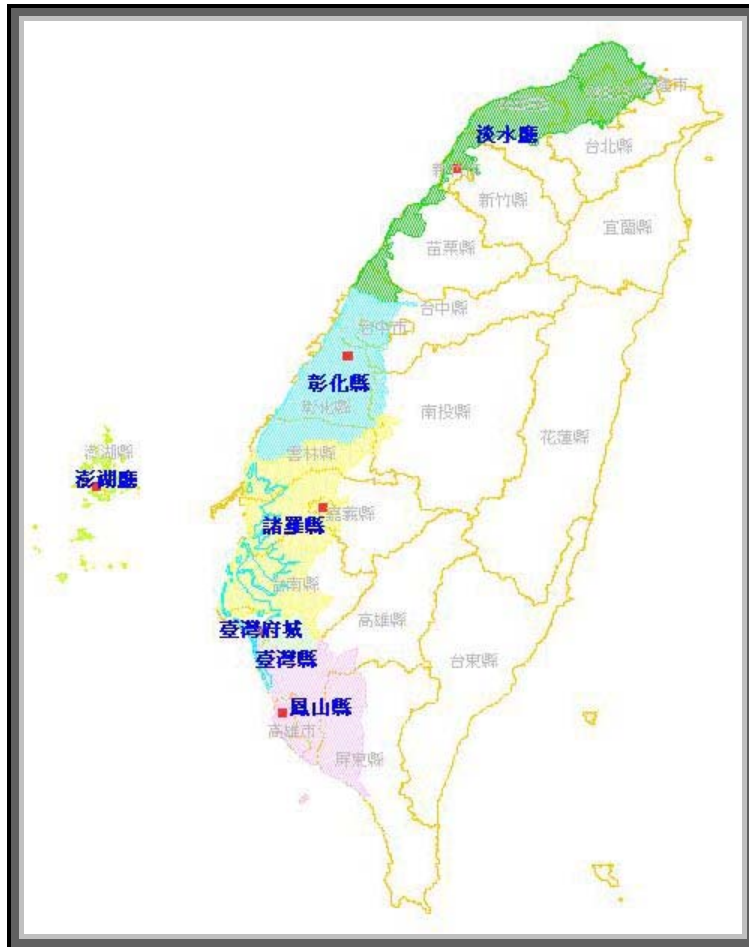


圖 二-2：一府四縣二廳區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

三 一府四縣三廳時期(嘉慶 16 年至同治 13 年, 1811~1874)

隨著漢人移民的增多，台灣西部地方已逐漸開墾殆盡，移民逐漸將其勢力延伸到後山，而最終使清政府將哈仔難納入版圖，成為噶瑪蘭廳。

據成書於咸豐 2 年的《噶瑪蘭廳志》的記載，漢人最早前往噶瑪蘭開墾的是住三貂嶺之漳人吳沙，其於乾隆 52 年，率眾築頭圍土城，但因遭社番抵抗而敗逃。至嘉慶二年，吳沙向淡水同知何茹蓮呈請墾種獲准，吳沙乃募添鄉勇，設隘寮，並以防禦海盜蔡牽及醫術，而攝服「番眾」。¹⁷ 吳沙死後，其子吳光裔繼續率眾開墾。嘉慶 11 年，福州將軍賽冲阿認為噶瑪蘭一地土地膏腴，不宜輕棄以資賊（海盜蔡牽），乃有設官置屯之請。嘉慶 12 年，噶瑪蘭居民陳奠邦等協助南澳總兵王得祿，擊潰蔡牽同黨朱瀆，而獲褒獎。閩浙總督方維甸於嘉慶 15 年四月呈〈奏請噶瑪蘭收入版圖狀〉，方維甸於該奏疏中指出「噶瑪蘭田土膏腴，

¹⁷ 筆者在此襲用清領與日治時期對原住民的稱呼為「番」或「蕃」，為呼應當時歷史語境與人群分類方式，並未有歧視與貶低之意，望讀者諒解。

米價較賤；流寓日久，又有洋盜朱潰幫內散去夥匪及逃兇逸犯，潛匿其中。上年漳人亦曾與泉人械鬥，熟番互相黨護。泉人爲漳人所困，大半避出。以強凌弱，相習成風。凡係良善民、番，皆思設官納賦。若竟置之化外，恐臺灣日後或添肘腋之患。」仁宗從之，但認爲「所設官職，應視其地方之廣狹，酌量議添；或建爲一邑，或設爲分防廳、鎮，俱無不可。」須等楊廷理等查稟清楚，再行詳議具奏。隔年（嘉慶 16 年）9 月，閩浙總督汪志伊於楊廷理對噶瑪蘭一地調查清楚後，上疏〈勘查開蘭事宜狀〉，說明「清查田甲、分劃地界並設官安汛、築城建署各事宜」，並「請於噶瑪蘭地方添設分防廳營」。嘉慶 16 年 10 月，噶瑪蘭廳正式設立，設民番糧捕通判一員，隸屬於臺灣府。¹⁸

據《噶瑪蘭廳志》記載「噶瑪蘭……在該管臺灣府東北七百里(府距竹塹三百五十九里，竹塹距艋舺一百一十里，艋舺至蘭城二百三十里，合七百里，皆循海；陸行自淡水至府道里已丈定，自淡水至噶瑪蘭約計如此，道里特長)。廳治東至過嶺以海爲界，十五里；西至枕頭山後大坡山與內山生番界，十里；南至零工圍山與生番界，二十五里；北至三貂遠望坑與淡水交界，六十里；東南至蘇澳過大南澳，八十里；西南至叭哩沙喃與額刺王字生番界，三十里；東北至柳鼻山與淡水洋面界，水程九十五里；西北至土名宰牛寮內山與淡水交界，八十里。」

相對於從諸羅縣分設出的彰化縣及淡水廳，噶瑪蘭廳的出現，在台灣行政區劃上，代表著一個全新行政區域的出現，顯示出清政府在台灣島上版圖的增加。然而，迨嘉慶十六年，台灣從東北部的噶瑪蘭，北部的淡水廳，南至鳳山縣，已有漢人一百九十四萬七千餘人，而增設噶瑪蘭廳之前後，清廷對西部台灣廳縣文職機關數未做增減，對原有廳縣之轄區亦未做調整。由此顯見，直到此時，人口之增加，並非考量台灣廳縣是否需加調整的因素。對於滿清來講，其是站在統治者的立場，審慎消極的態度來處理噶瑪蘭地方是否設立廳縣這一問題，而居於關鍵的是治安(只有無威脅或破壞清朝統治秩序之虞)、國防、政府稅收等問題。¹⁹清政府爲免此拓墾的果實招海盜所獲取，而成爲其根據地，如此「恐臺灣日後或添肘腋之患」，因而將「設官納賦」，納入版圖，其與聖祖因擔心放棄台灣而「種禍後來」之情形並無不同。(一府四縣三廳之區劃如下圖二—3)

¹⁸ 關於噶瑪蘭廳之設置，依《台灣通史》記載爲「嘉慶十五年，乃設噶瑪蘭廳，置通判理民事，治於五圍。」沈葆楨則於〈臺北擬建一府三縣摺〉中指出「嘉慶十五年，復以遠望坑迤北而東至蘇澳止，計地一百三十里，設噶瑪蘭通判。另據《台灣通志》記載「宜蘭縣，舊爲噶瑪蘭通判治，嘉慶十六年置。光緒元年，改宜蘭縣……十六年，總督汪志伊、巡撫張師誠酌定條例以聞，置噶瑪蘭廳。」《大清仁宗睿皇帝實錄》卷二百四十九則記載嘉慶十六年十月「十七日(壬戌)，建福建臺灣噶瑪蘭城樓四座，北關一座、臺一座，並立山川、社稷壇廟。設通判、縣丞各一員，聽淡水同知就近控制……建設衙署，給予關防：從總督汪志伊請也。」《噶瑪蘭廳志》則認爲其設置爲嘉慶「十七年壬申八月，設民番糧捕通判一、曰噶瑪蘭，隸在臺灣府屬管領。」本文依《大清仁宗睿皇帝實錄》、《台灣通志》之記載，噶瑪蘭廳之建置應爲嘉慶十六年。

¹⁹ 參見張勝彥著，《清代台灣廳縣制度之研究》，台北市：華世，1993，頁 25。

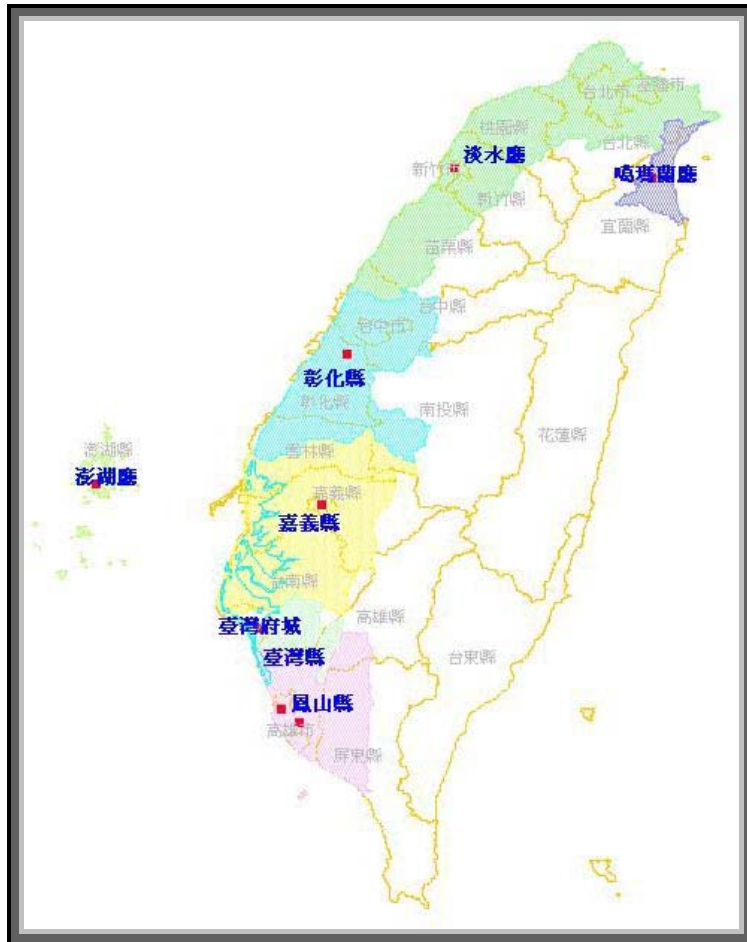


圖 二-3：一府四縣三廳區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁

http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

四 二府八縣四廳時期(光緒元年至光緒 10 年, 1875~1884)

同治 13 年 (1874 年)的「牡丹社事件」，是近代台灣史上的重要事件，一般皆認為，以其為分界，開啓了清朝積極治理台灣之序幕。

「牡丹社事件」起因於同治 10 年 (1871 年) 11 月，有琉球宮古島人民六十九人，因遭遇船難而漂至台灣琅嶠附近的八瑤灣(今屏東縣滿州鄉)，溺死三人，六十六人上岸。這些生還的人於進入牡丹社後，卻遭當地原住民殺害，僅十二人幸運逃出，歸返琉球。當時琉球仍為中國藩屬國，然日本卻趁此機會，於同年 9 月，冊封琉球王為其藩主，強拉日琉之關係，同時照會各國公使，申明琉球已歸日本，作為侵臺之藉口。同治 12 年 (1873 年) 3 月，日本政府派外務卿副島種臣為全權大使，外務大丞柳原前光為副使，赴北京為牡丹社事件開始交涉。清、日談判破裂，於是日本明治天皇向外界公告軍事行動，派兵至台灣。美英等各國也發表聲明，保持中立。日本由陸軍中將西鄉從道率領日軍三千六百餘人出兵台灣。這時閩浙總督李鶴年才驚覺事態嚴重欲加以阻止。但西鄉置之不理，於同治

13年（1874年）3月22日，從瑯喬灣（車城灣，今之射寮村）登陸，兵分三路進攻牡丹社，與當地排灣族原住民於石門爆發激烈戰鬥。

清政府得知日軍攻打台灣知消息後，急派沈葆楨為欽差大臣到臺處理。沈葆楨於同年6月31日率領福建水師赴台。此時日本政府眼見遣台日軍死傷日益增多（大部分為生病致死），且此時日本與俄國因庫頁島問題起爭執，英、美又轉變態度，對日軍犯臺公開表示不滿。日本政府深恐戰事膠著，即特派日本全權辦理大臣參議兼內務卿大久保利通趕赴北京與清政府談判。10月31日雙方簽訂合約，由清國賠銀五十萬兩，並在和約中申明「日本此次聲稱為保護琉民而進兵入臺，中國不指為不是」，這等於承認日本有權保護琉球，中國無形中喪失了對琉球的宗主國地位。日軍在登陸地的龜山建碑紀念後，退出台灣，然日本經此事件，其佔領台灣的慾望也更加強烈。

「牡丹社事件」最具爭議的是清政府對這塊土地的態度。據羅惇所著〈中日兵事本末〉記載「先是，琉球船遇颶漂抵臺灣，死於生番者五十四人；日本商民四、亦漂至遇禍。種臣（日本外務卿副島種臣）既成約於天津，入都呈國書；命前光（日本外務權大丞柳原前光）至總署，言生番事。總署大臣毛昶熙、董恂答之曰：『番民皆化外，猶貴國之蝦夷，不服王化，亦萬國所時有也』。前光曰：『生番殺人，貴國舍而不治，敝國將問罪於生番；以盟好故，使某來告』。昶熙曰：『生番既我之化外，伐與不伐，惟貴國自裁之』！前光歸報，日本遂有征臺之役。」²⁰一般皆認為毛昶熙所言「生番既我之化外，伐與不伐，惟貴國自裁之。」代表著清政府的態度，其將牡丹社歸之化外之地，不屬清政府管轄，如此給了日本侵台之藉口。然據《大清穆宗毅皇帝實錄》所載，穆宗並未持此看法，在其對此事件所發出的諭令中，穆宗於3月29日之諭令中提到「據英國使臣函報，日本係有事生番；並據南、北洋通商大臣咨覆，情形相同。事關中外交涉，亟應先事防範，以杜釁端。李鶴年於此等重大事件，至今未見奏報，殊堪詫異！生番地方本係中國轄境，豈容日本窺伺！」因此毛昶熙、董恂二人與柳原前光對琉球船遇之談判，穆宗並未知曉，且其也不認為牡丹社乃化外之地。在4月14日的諭令中，穆宗再度提到「生番地方久隸中國版圖，與臺灣唇齒相依，各國覬覦已久；日本相距尤近，難保不意圖侵占。且各國俱有兵船駛往，以巡查為名，因利乘便，心存叵測。臺灣道視為番界尋釁，勢難禁止，實屬不知緩急！」4月16日的諭令再度提到「據稱『日本以土番劫殺該國遭風難民，率領兵船擬攻臺灣番境；現已照覆該國將官令其早日回兵，並飭臺灣鎮、道按約理論』等語。日本違約興兵，心懷叵測。」21日與25日的諭令也都說道「番地雖居荒服，究隸中國版圖；其戕殺日本難民，當聽中國持平辦理，日本何得遽爾興兵、侵軼入境！若謂該國僅與生番尋仇、未擾腹地，遂聽其蠻觸相爭，必為外國所輕視，更生覬覦。釁端固不可開，體制更不可失；該督惟當按約理論，阻令回兵，以敦和好。不得以番地異於腹地，遂聽其肆意妄為也。」、「生番既居中國土地，即當一視同仁，不得謂為化外游民，忽置不顧，任其慘遭荼毒；事關海疆安危大計，未可稍涉疏虞，致生後患。」穆宗多次強調，「番地」並非化外之地，「番人」也非化外之民，日本侵台是「違約興兵，心懷叵測。」因此應「按約理論，阻令回兵，以敦和好。」因此，如果我們僅以區區一總署大臣之發言來代表清政府之立場，則似有不妥。

²⁰ 參見羅惇著〈中日兵事本末〉，收錄於思痛子所著的《臺海思慟錄》一書中。

然而我們在此也看到了清政府這個龐大的行政機器所出現的問題，上下的溝通無法暢通，對此事件的處理態度出現極大的落差，這也是前現代帝國官僚體系無法解決的弊端。

為處理「牡丹社事件」，穆宗特別諭令授沈葆楨為欽差辦理臺灣等處海防兼理各國事務大臣「以重事權。所有福建鎮、道等官均歸節制，江蘇、廣東沿海各口輪船准其調遣，俾得與日本及各國按約辯論；而於徵調兵弁、船隻事宜，亦臻便捷。」²¹ 沈葆楨以欽差大臣的身分赴台督辦軍務，並促成了台灣行政區域的再次調整。

沈葆楨到台灣，巡察牡丹社等地後，於同治 13 年（1874 年）12 月於〈請琅嶠築城設官摺〉中說道琅嶠猴洞乙地「山勢迴環，其主山由左迤趨海岸；而右中廓平埔，周可二十餘里，似為全臺收局。」建議於此地築城設縣，縣名曰「恆春」。清廷光緒元年從其所請設立了「恆春縣」。²²

沈葆楨並且進一步於光緒元年（1875 年）上奏〈臺北擬建一府三縣摺〉。沈葆楨於該摺中首先說道「臺北口岸四通，荒壤日闢，外防內治，政令難周，擬建府治，統轄一廳三縣，以便控馭，而固地方。」他提到之前台灣的行政區劃雖因時制宜，但現今因人地之變化，此劃分已不符台灣需求。譬如噶瑪蘭廳距離臺灣府遙遠，淡水廳今日已是「村社毘連，荒埔日闢」。沈葆楨接著說明台北須設府的理由：一、土地日闢、人口越多。臺北海岸，原僅八里坌一港，來往船隻有限，如今卻多了許多港口，如大安、滬尾、雞籠等。雞籠、滬尾兩港目前已是「夾板、輪船帆檣林立，洋樓、客棧闐闐喧囂。」而此地戶口，已達四十二萬。二、僅設淡水同知治理此地，已難駕馭。開港通商後，此地華洋雜處，常生事端。加上煤、茶葉、樟腦的貿易興盛，居民逐利的結果使得民風浮動，淡水同知半年駐竹塹，半年駐艋舺，兩地相隔一百二十里，其往往分身乏術，駕馭難周。三、政教難齊。淡、蘭兩地文風為全臺之冠，但讀書人往往因路途遙遠，無法至台灣府應試。居民訴訟乙事也因此常生弊端。沈葆楨認為「今日之臺北形勢策之，非區三縣而分治之，則無以專其責成；非設知府以統轄之，則無以挈其綱領。」因此他建議於艋舺創建臺北府，自彰化以北直達後山皆歸其控制。其附縣為淡水縣，南以中壠以上至頭重溪為界，北劃遠望坑為界。另外兩縣則為新竹縣（自頭重溪以南至彰化界之大甲溪止）與宜蘭縣（噶瑪蘭廳之舊治疆域）。至於雞籠乙地「煤務方興，未技之民四集，海防既重，訟事尤繁」，應改噶瑪蘭通判為臺北府分防通判，移駐雞籠以治之。

沈葆楨之建議為清廷所採納，德宗於同年 12 月 20 日諭令「准其於福建臺北艋舺地方，添設知府一缺，名為『臺北府』，仍隸於臺灣兵備道。附府添設知縣一缺，名為『淡水縣』。其竹塹地方，原設淡水廳同知即行裁汰，改設新竹縣知縣一缺。並於噶瑪蘭廳舊治，添設宜蘭縣知縣一缺；即改噶瑪蘭廳通判為臺北府

²¹ 參見《大清穆宗毅皇帝實錄》卷三百六十五。

²² 參見《大清德宗景皇帝實錄》卷三。

分防通判，移紮雞籠地方……臺灣南路同知即著移紮卑南，北路同知改爲中路，移紮水沙連；各加『撫民』字樣。」²³

沈葆楨除建議台北設一府三縣外，還建議移駐巡撫至台灣。於同治 13 年 11 月 15 日〈請移駐巡撫摺〉中，沈葆楨提到台灣「延袤千有餘里，官吏所治祇濱海平原三分之一，餘皆番社耳。」而山地之土地開發各異、「生番」的種類又多，沈葆楨認爲開山與撫番並須同時並進「開山而不先撫番，則開山無從下手；欲撫番而不先開山，則撫番仍屬空談。」台灣一地之善後並非僅有「開山撫番」乙事，尚需籌畫海防事宜，且環海口岸，西方各國來台貿易、傳教者漸多，而台地「居民向有漳籍、泉籍、粵籍之分，番族又有生番、熟番、屯番之異；氣類既殊」，使得台灣之治理更加困難。然而，沈葆楨並不因此而建議台灣獨立建省，因爲他認爲「閩省向需臺米接濟、臺餉向由省城轉輸，彼此相依，不能離而爲二。」所以他建議仿照江蘇巡撫分駐蘇州之例，移福建巡撫駐臺，此將一舉數得。巡撫駐台後，可使文武事權專一、遇事可馬上決斷、可選任賢能、可立即處理百姓冤屈、可隨時巡察各營伍、對民間械鬥乙事可立即，加以處理避免其擴大、可擇地而興利……等。台灣當此變革、創建之時，更需要一主持大局者，因此沈葆楨建議「移駐巡撫，以專責成，以經久遠事。」然而清廷認爲「巡撫有全省地方之責，自難常川駐臺」，即照福建巡撫王凱泰所請，於光緒元年(1875)諭令福建巡撫「於冬春駐臺、夏秋駐省，庶兩地均可兼顧。」²⁴清政府對台灣之治理，從此由閩省大員輪值巡台轉變爲福建巡撫於冬春駐台，並爲日後改福建巡撫爲台灣巡撫、台灣獨立建省立下了條件。

沈葆楨對台灣行政區域的調整，完成了「二府八縣四廳」的建置。他從台灣府獨立出台北府這個行政單位，這樣的調整，在台灣行政空間上有著重大的意義，即實施近一百九十年的一府一台灣府制度，從此一分爲二，成爲台灣、台北兩府。台灣府下轄五縣三廳（台灣、鳳山、嘉義、彰化、恆春五縣及澎湖、卑南、埔裏三廳），台北府下轄三縣一廳（淡水、新竹、宜蘭三縣及雞籠一廳）。以大甲溪爲界，北台灣自成一個行政體系，與南台灣分庭抗禮。

然而北台灣的重要性卻早已在咸豐 10 年(1860 年)台灣開港後已種下根基。台灣的(漢人)開發從台南開始，而逐漸向南北拓墾，向北的部份，在嘉慶年間已開墾至噶瑪蘭。然而，因爲北台灣地形多山地、丘陵，不適合台灣早期主要作物米、糖之種植與生產。相較於南部平原爲台灣米糖生產之重心，因此台灣於清朝前期，南台灣之重要性一直遠高於北台灣。這種情形在咸豐年間卻產生了變化，咸豐 8 年(1858 年)清朝簽訂了“天津條約”，該約於咸豐 10 年(1860 年)才獲批准，清政府於該約中開放五口通商，其中即包括台灣的安平港(其海關遲至 1865 年 1 月 1 日才開，使其反而成爲打狗的附屬港)，其後並在咸豐 11 年(1861 年)、同治 2 年(1863 年)的天津條約附款中，追加淡水、基隆(淡水的附屬港)、打狗(今高雄)各港。台灣開港後，外國商人紛紛至台灣展開貿易(1860 年的開港並非台灣首次的對外開放通商，因爲，早在 1855 年，爲尋求外人協助緝捕海盜，台灣已准許外商在打狗開設洋行通商。另據台灣通史記載「咸豐五年，英商

²³ 參見《大清德宗景皇帝實錄》卷二十四。

²⁴ 參見《大清德宗景皇帝實錄》卷二十。

德記洋行始與臺灣道訂約購腦，每擔價十六圓，配赴歐洲。」) 台灣對外貿易的結果，改變了台灣的經濟、社會狀況，出口貨物從米、糖，改變為茶、糖、樟腦，北台灣山地因適合茶與樟腦之種植與生產，使得的北部山區得以大舉開發，使得北台灣的經濟地位日益重要，而於光緒 7 年（1881 年），北台灣的貿易額開始超越南台灣（以淡水的貿易淨值比較打狗的貿易淨值）。因此，台灣開港之後，台灣北部開始有明顯的城市化現象，如大稻埕、三角湧、大嵙崁等城鎮，這成為北台灣於光緒元年（1875 年）從台灣府獨立設台北府的重要原因之一。²⁵（二府八縣四廳之區劃如下圖二-4）

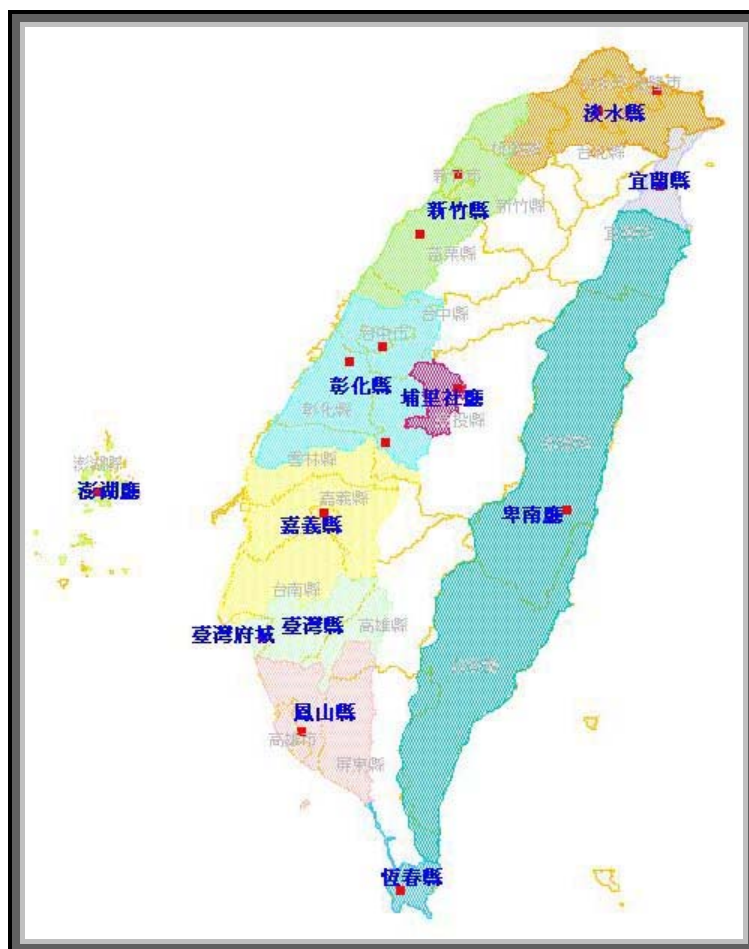


圖 二-4：二府八縣四廳區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

²⁵ 參見林滿紅著，《茶、糖、樟腦業與台灣之社會經濟變遷（1860-1895）》，臺北市：聯經，1997，頁 1、2、180。

五 一省三府一直隸州十一縣四廳時期（光緒 11 年至光緒 20 年，1885~1894）

光緒 10 年（1884 年）爆發清法戰爭，因法軍覬覦台灣，德宗認為「臺灣孤懸巨浸，久為外人所覬覦，防務尤為緊要。」乃於 5 月諭令「前直隸提督劉銘傳，著賞給巡撫銜，督辦臺灣事務；所有臺灣鎮、道以下各官，均歸節制。」²⁶ 劉銘傳隨即於 5 月 24 日抵台督辦軍務，全力防禦法軍，與法軍在基隆與滬尾發生激戰，互有勝負。法軍後來因為在越南諒山大敗，迫使法國當時的內閣垮台。兩國重啓談判，簽訂中法「天津條約」。

德宗於同年 9 月將劉銘傳補授為福建巡撫，仍駐臺灣督辦防務。法軍於光緒 11 年（1885 年）6 月退出台灣後，劉銘傳即著手規劃台灣各項善後事宜。針對台灣的治理要務，同年 6 月於〈條陳臺澎善後事宜摺〉中提出四點意見：一、臺澎以設防為當前急務。劉銘傳認為澎湖是「南北洋關鍵要區」，因此「守臺必先守澎，保南北洋亦須以澎廈為筧鑰。」二、臺澎軍政急宜講求操練。劉銘傳視察臺灣軍務，發現官兵廢弛鬆懈，已成強弩之末，因此為挽救此積弊，非講求操練不可。三、全臺賦稅需立即清查。劉銘傳認為台灣土地豐腴，歲賦足敷台地所用，且有餘。然而清賦乙事，並非易事，首先需清查戶口，一、二年之後方能收到實效。四、全臺「生番」應盡速招撫。劉銘傳認為許多土匪、游勇聚集於番民交界之處，易生事端。且「生番」受其欺侮，積怨日深，「鬱久必變，恐成陝甘回匪之禍。」台灣一地防務，需防海又防番，難於兼顧。若撫番有成，則「既節防費，且可開山伐木，以裕餉源。」上述四項，劉銘傳認為除撫番已是較難辦理外，其他三項都可立即辦理，以收時效。除此之外「安設電報、修路造橋以通南北之氣，清理屯墾、開礦採木以興自然之利，亦為要務。」²⁷ 劉銘傳於此摺中所提出之意見，成為其日後督辦台灣省務的重要依據。

清法戰爭使清政府更加意識到台灣地位的重要性，而加快了台灣建省的腳步。光緒 11 年（1885 年）醇親王奕譞上奏〈遵籌海防善後事宜摺〉，提到「臺灣要區，宜有大員駐紮。」慈禧太后接受其意見，即於 9 月 5 日懿旨「臺灣為南洋門戶，關繫緊要；自應因時變通，以資控制。著將福建巡撫改為臺灣巡撫，常川駐紮；福建巡撫事，即著閩浙總督兼管。」、「臺南、北地輿表延甚遠，以形勢而論，臺北各海口尤為緊要。原設臺灣道一員遠駐臺南，深慮難以兼顧；且巡撫常川駐紮，一切錢穀、刑名事宜必須分員管理，各專責成。應否於臺灣道之外添設臺北道一員？……澎湖為由閩赴臺要隘，扼紮勁旅、認真操練，方足以資緩急。該處地方若由臺灣巡撫管轄控制，自更得宜。」²⁸ 光緒 11 年 9 月台灣獨立建省，原福建巡撫改為臺灣巡撫，劉銘傳成為台灣的首任巡撫。²⁹

²⁶ 參見《大清德宗景皇帝實錄》卷一百七十四、一百八十五。

²⁷ 參見《劉壯肅公奏議》，卷二，謨議略，〈條陳臺澎善後事宜摺〉

²⁸ 參見《大清德宗景皇帝實錄》卷二百十五、二百十八。從醇親王奕譞的〈遵籌海防善後事宜摺〉中我們可知，清廷後續對台灣的建設，其實是將其擺在海防的角度來看待。在光緒 11 年台灣建省與成立總理海軍事務衙門，二者同時頒布成立，更可顯示出台灣建省為海防新政的一部

台灣建省以後，劉銘傳認為台灣各縣地輿太廣，乃於光緒 13 年（1887）於〈籌議改設臺灣郡縣疏〉建議設官分治。劉銘傳於此疏中首先說明臺灣疆域廣闊，從前所治，不過西部沿海一帶，故僅設三縣而有餘。但因土地開墾日擴，雖分廳設縣但仍不足。而光緒元年，沈葆楨增設臺北府、縣及卑南廳，此僅為「擇要修舉，非一勞永逸之計也。」劉銘傳接著說明設縣分治之原則為「建置之法，恃險與勢；分治之道，貴均而平。」其認為台灣各縣之設置存在兩個缺點：一、各縣「轄境太廣，耳目難周，聲氣多阻。」二、後山地方廣袤，僅設少許碉堡，如此「前密後虛，亦難遙制。」為補救此二缺失，劉銘傳建議「彰化橋孜圖地方，山環水複，中開平原，氣象宏敞；又當全臺適中之地。擬照前撫臣岑毓英議，就該處建立省城；分彰化東北之境，設首府曰臺灣府、附郭首縣曰臺灣縣，將原有之臺灣府縣改為臺南府、安平縣。嘉義之東、彰化之南，自濁水溪始、至石圭溪止，截長補短，方長約百餘里；擬添設一縣曰雲林縣。新竹苗栗街一帶，扼內山之衝；東達大湖，沿山新墾荒地甚多。擬分新竹西南各境添設一縣，曰苗栗縣。合原有之彰化及埔里社通判一廳四縣，均隸臺灣府屬。其鹿港同知一缺，應行裁撤。淡水之北，東控三貂嶺，番社歧出，距縣太遠。基隆為臺北第一門戶，通商建埠，交涉紛繁；現值開採煤礦、修造鐵路，商民集，尤賴撫綏。擬分淡水東北四堡之地，撤歸基隆廳管轄；將原設通判改為撫民理番同知，以重事權。」至於台灣後山部份，「北以蘇澳為總隘，南以卑南為要區；控扼中權，厥惟水尾。其地與擬設之雲林縣東西相值，現開路一百九十餘里，由丹社嶺、集集街徑達彰化。將來省城建立，中路前後脈絡呼吸相通；實為臺東鎖鑰。擬添設直隸州知州一員，曰臺東直隸州。左界宜蘭、右界恆春，計長五百餘里，寬三四十里、十餘里不等，統歸該州管轄；仍隸於臺灣兵備道。其卑南廳舊治，擬請改設直隸州同一員。水尾迤南，改為花蓮港廳；墾熟田約數千畝，其外海口水深數丈，稽查商船、彈壓民番，擬請添設直隸州判一員，常川駐紮；均隸臺東直隸州屬。」依此區劃，劉銘傳將台灣西部一分為三，北台灣為「台北府」下轄淡水縣、新竹縣、宜蘭縣、基隆廳；中台灣設「台灣府」下轄苗栗縣、台灣縣、彰化縣、雲林縣、埔里社廳；南台灣設「台南府」下轄嘉義縣、安平縣、鳳山縣、恆春縣、澎湖廳；另外東台灣設「台東直隸州」下轄花蓮港廳。而原本劉銘傳希望在彰化橋孜圖地方建立省城，因接續劉銘傳擔任台灣巡撫的邵友濂認為彰化縣橋孜圖地方人口不多，瘴癘甚重，交通不便。而「臺北府為全臺上游，巡撫、藩司久駐於此，衙署、廟局次第粗成；舟車兩便，商民輻輳。且鐵路已修至新竹，俟經費稍裕，即可分儲糧械，為省城後路。應請即以臺北府為臺灣省會，將臺北府為省會首府」，因此將省會移往臺北，並改淡水縣為省會附郭首縣。³⁰

分。因此，劉銘傳後續對台灣的建設，同樣是站在海防的角度，而偏重於國防軍事建設。參見張世賢著，〈清代治台政策的發展〉，載於黃富三、曹永和編，《台灣史論叢》，臺北市：眾文出版，1980，頁 223、225-235。

²⁹ 然而台灣在此時獨立建省，卻並非劉銘傳所樂見，其於光緒十一年十月上奏〈臺灣暫難改省摺〉，於此摺中劉銘傳認為台灣此時不宜獨立建省，因為台灣與福建唇齒相依，「若改設臺灣巡撫，與閩省劃界分疆，即督臣顧全大局，一視同仁，司道以下，畛域分明，勢必不相關顧。」現今台灣籌餉困難，「仍須閩省照常接濟，方能養兵辦防。」且台灣「生番」未撫，山地未完全開墾，目前仍不足自成一省。如認真招撫，教之以耕種，則五年之間，台灣將皆成富區。此時再建省，則「土地既廣，財賦自充，庶可無勞內地。」然而劉銘傳的意見未受清政府之採納。參見《劉壯肅公奏議》，卷二，謨議略，〈臺灣暫難改省摺〉。

³⁰ 參見《劉銘傳撫臺前後檔案》／檔案二／臺南府轉行巡撫邵友濂具奏〈臺灣省會要區地利不宜擬請移設以定規模〉摺稿

光緒 20 年（1894 年）淡水縣屬大料崁地區（地處南雅山下），北距淡水縣治七十里、南距新竹縣治一百二十里，為兩縣沿扼要之區。該地自開墾以來「民番交錯，久成市鎮。」且因為茶葉、樟腦在此地集散，「商賈輻輳，生業日繁。」該地地逼隘防，常成為奸民、游匪出沒之處；為一邊防要地。因此巡撫邵友濂建議「擬請派分防同知一員管束社番兼捕盜匪……名曰『臺北府分防南雅理番捕盜同知』。」邵友濂之建議於同年六月獲准，³¹ 南雅廳也成為清朝在台灣所設的最後一個縣級（分防廳）的行政單位，也完成了在台灣「一省三府一直隸州十一縣四廳」之建置。（一省三府一直隸州十一縣四廳之區劃如下圖二—5）

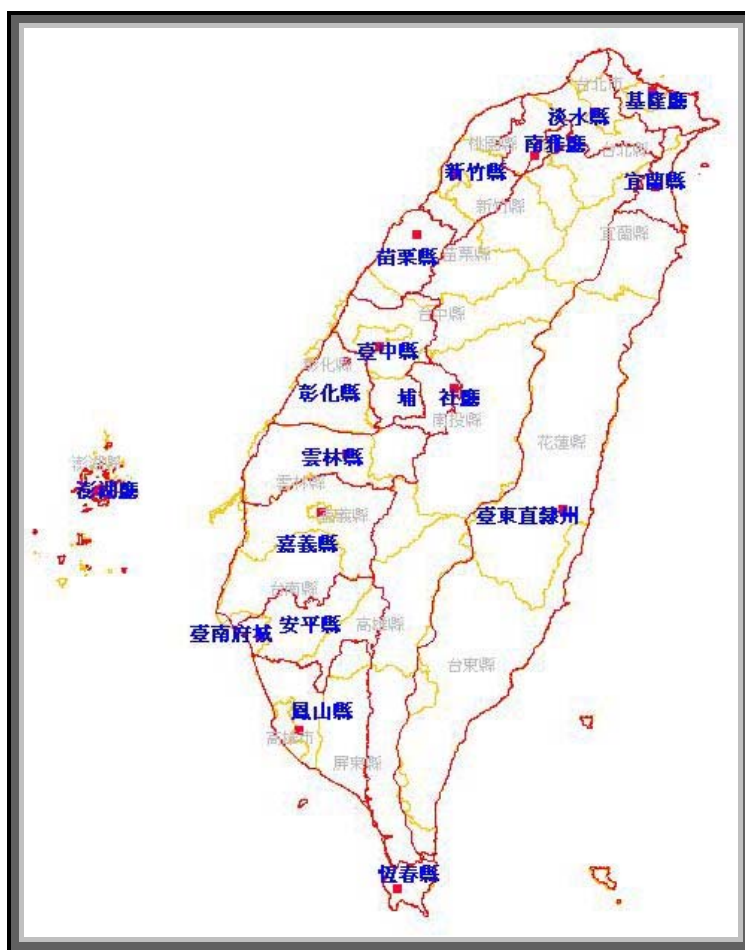


圖 二-5：一省三府一直隸州十一縣四廳區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

³¹ 參見光緒朝「東華續錄」卷一百二十(光緒一百二十)。

第三節 清代的地方政府

清代的地方官制組織，以省為最高機關，下分設布政使及按察使；兩使之下有道；道之下有府、直隸廳、直隸州；府之下有縣、普通廳、普通州；直隸廳之下有普通州及縣；直隸州之下有縣。普通廳和普通州的地位與縣同，直隸廳和直隸州的地位，略與府相同。下級政府受上級政府的直接監督。

清代的州縣是直接執行政令，管理百姓的地方政府層級，在州縣級以下沒有任何類型的正式政府存在。因此，清代的州縣官是真正的行“政”之官（即負責實際事務的官員），他們的上司一包含知府、道台、布政使、巡撫和總督等一都只是監督官（負責監督官員的官），了解它們如何運作，也就能了解，在清帝國，人民是如何被統治。州縣官常被稱為「地方官」或「父母官」，地方行政全掌握在他們手上。另外，我們在習慣上會稱州縣官為「百里侯」，因為在交通不發達的前現代社會，一個縣的統治能力所及，大約只有百里—這是人類步行一日的正常距離，同時也是官府統治力的極限。

州縣大小的規模，通常按其最常最寬處（方圓）來描述，從大約一百里到幾百里不等。它包括一個州縣治所（有城牆圍繞的城），環佈在它四周的一些鄉鎮，幾十個或上百個村莊，村鎮的大小規模不等。州縣的人口，從幾萬到幾十萬戶不等。每一個村鎮都有領導者，鄉的領導者叫做「鄉長」，鎮的領導者稱為「鎮長」，村莊則是「村長」、「庄頭」。這些人並非政府指派，而是由當地人民推舉產生，擔任者多為地方仕紳、有名望者，這樣的推舉並不同於現在的選舉，因此並未達到自治的程度。實際上，這些村鎮都沒有什麼法律地位。政府通常會為了政令推行之便利，而設立一些非自然的行政單元，其規模與村和鎮的規模並不一致。例如為了賦稅和徭役目的而設立的「里甲」，一般說來，在鄉村地區，每十戶人家組成一個「甲」，每一百一十戶人家組成一個「里」或「图」。在衙署駐地，則區劃為「坊」；近郊地區，則為「廂」。州縣官會任命這些單位的首領（甲首、里長）作為自己的代理人，負責辦理收稅、戶口登記和徭役等事宜。又例如，政府會為了治安的目的將人民組成「保甲」；以十戶為一「牌」，十牌為一「甲」，十甲為一「保」。州縣官也任命這些組織的首領（牌頭、甲長和保長）作為自己的代理人。再例如，州縣官也會在每一個街坊或鄉村委任一位「地保」作為自己的一般代理人，充當信差，傳達政府命令，並負責監視可疑的人。地保僅是為衙門服差役的人，因此社會地位不高。這些在州縣官設立的各類行政單元中執行特定行政職能的首領，僅僅是官府的代理人，受到州縣官的任命與控制。不能把他們當作地方的自治領袖，自治在清代地方是不存在的。蕭公權認為中華帝國內的鄉村地方享有的「自治」，並不是政府有意要賦予它類似於自治的權利，而是因為當局無力完全控制或監督其活動。因此，這種「自治」是中央集權未完成（無法徹底）的結果。然而，只要認為是必要或適宜的時候，例如清朝初年為對付台灣的明鄭政府，而對東南沿海各省所實施的「遷界令」，政府干預地方的生活從來就沒有猶豫過。³²

³² 參見瞿同祖著，范忠信、晏鋒譯，《清代地方政府》，北京：法律，2003，頁7-11。

台灣的地方官制組織，大體上也是如上述清代的地方官制，不過存在一些特例，例如：一、府之下，不設普通州。二、不設直隸廳。三、台東直隸州之下，不設縣，而委由州同、州判分治之。四、台灣設省之前，雖隸屬福建省，但來往不便，使得案件的審判受到稽延，所以對在台巡道，加按察使銜；而設省後，仍舊以台灣道行使按察使的職務。³³另外，台灣的廳、縣，除本城外，其鄉庄的區劃，視地方而異其名稱。廳、縣下之大區劃，為里、保（堡）、鄉及澳；³⁴小區劃為街、庄（莊）及鄉。街、庄（莊）及鄉係自然形成的地方自治團體；反之，里、保（堡）、鄉及澳，乃官為征賦及治安目的所劃分，特別為差役管轄而設。此等區劃並非法令所規定，乃官所劃分的區域，隨地方的發展，以行政處分而增設。又街、庄本無固定境界，隨自然而分合。此自然村與行政村並非一致之情形，加以清朝正式行政官員僅到縣一級，如此使得清政府對於地方社會的滲透能力有限，只能對地方有模糊的認識。³⁵

再者，清代台灣的官制組織，隨地方的開發而擴充。從清代台灣行政區域調整的過程中，我們也看到新開發地區或靠近「番社」的邊防要地，一般皆先設州或廳，例如噶瑪蘭廳、雞籠廳、埔里社廳、臺東直隸州等，這是因為，清代在沿邊地帶的地方官府，面臨的主要課題在於防禦與治安，國家因此傾向設立「廳」或「州」而非「縣」。按清朝地方官制，知縣為正七品官，其職責包含「掌一縣治理，決訟斷辟，勸農賑貧，討猾除姦，興養立教，凡貢士、讀法、養老、祀神，靡所不綜」；而同知為正五品官、通判為正六品官，職責則為「分掌糧鹽督捕，江海防務，河工水利，清軍理事，撫綏民夷諸要職」。顯然同知、通判官職高於知縣，行政經驗想必較為豐富，職責則偏重於治安、軍事上的任務，因此邊防重鎮、新闢領土以補放富有行政經驗同知或通判，如此國家才能確保管理戰略要地的官員擁有實際的能力。³⁶

就全台而言，自康熙 23 年（1684 年）至光緒 11 年（1885 年），隸屬於福建省；光緒 11 年自福建分立為一省。康熙時僅設縣治民；雍正元年以後又設廳（澎湖廳）；建省後，又設置直隸州。縣、廳之下，視實際需要，分設縣丞（分縣）、巡檢，協助轄內治務。另設有理番同知，管理民番交涉事件。行政區的調整由早期的「一府三縣」，到晚期的「二府八縣四廳」，到自成一省，下轄「三府一直隸州十一縣四廳」。在這過程中，不斷地調整、縮小各縣的疆域與組織，以期望收到治理的成效。例如，從《淡新檔案》所留存的資料中發現「從縣治新竹來看，1889 年該縣所轄地域，較之 25 年前淡水廳的轄區僅約三分之一至四分

³³ 參見戴炎輝著，《清代台灣之鄉治》，台北：聯經，1979，頁 619-620。

³⁴ 里、保（堡）、鄉及澳是包括二個以上街、庄或鄉（澎湖）的地域。依慣例，里用於曾文溪流域以南，至恆春一帶地方；保用於曾文溪流域以北，至宜蘭地方；鄉則僅用於台東地方；澳乃限於澎湖各島嶼。參見戴炎輝著，《清代台灣之鄉治》，（台北：聯經出版，1979），頁 5。

³⁵ 然而對於此自然村與行政村並非一致之情形，即清政府為何不利用自然的鄉村組織來建立相應的官治組織（如保甲）呢？蕭公權認為其原因之一是政府建立保甲之目的，乃在於監視和控制人民，所以最好不要受村落組織的影響，藉此可達到對鄉村社會分化（fragmenting）的效果，使保甲之頭人成為政府執行治安的工具，而非為地方利益的代表，所以自然要將此項機械性的制度加之於固有的社會組織上，並與固有的鄉村社會組織互相制衡。參見陳其南著，《台灣的傳統中國社會》，（台北市：允晨文化，民 76），頁 36。

³⁶ 參見艾馬克（Mark A. Allee）著，王興安譯，《十九世紀的北部台灣》，臺北市：播種者文化，2003，頁 23。《清史稿》，卷 116，志 91。

之一。排除官司紀錄留存於艋舺的淡水廳北邊三分之一地區不看，發生案例的地域縮小，確實使得案件數量在某種程度減少。」顯然縮小管轄地面，係維持地方政府面對人口滋增、拓墾擴張時仍能施行控制所做的調整。然而，深入來看，清代台灣縣廳及其附屬機關，如果說在不同的時代有所演變的話，那僅止於數量的改變，頂多可以說是視統治上或管理上的需求而做一些調整(如增減或改設知縣、縣丞、巡檢等)，顯然屬於技術層面的運用而已，並非制度性或結構性的改變。因此清代台灣各廳縣之間與其說有時間差異性，不如說是空間差異性。例如雍正元年(1723)彰化設縣時，其組織與同時代的台灣、鳳山、諸羅三縣並不同，而在一百五十餘年後，即光緒4年(1878)淡水縣設立時，其組織反而與彰化縣成立時相同，卻不同於同時期成立的恆春縣等。³⁷

台灣歷經清朝二百多年的統治，在地方政府的變革上，可說是僅有空間上的調整，而在組織及結構上並沒有多大的改變。清政府並沒有完成縣級政府以下的「正式化」與「官僚化」，其對於地方的治理，仍是大量地依靠地保、管事、總理、董事、頭人等來完成。因此其對於台灣的了解仍是有限，並以這有限的資料來規劃其政策，如此也就產生了落差，而無法有效地治理台灣。

第四節 清朝時期台灣的空間治理策略

清朝的對於台灣的統治，從一開始，即將原施行於內地的官府法典，即大清律例，施行於台灣。這種「內地法延長」的措施，一方面是因為鄭氏統治時期原有的官府法典與明朝法典相差無幾，而清律乃仿效自明律，兩者內容相似；另一方面，清廷也不認為有必要為台灣這個蕞爾小島，另外特別制定一套法律制度，頂多因應特別的統治目的，設置足以相配合的法律規範即可。然而，除了與內地相同的一般性規定外，清政府為避免台灣成為反清的基地，在台灣的官方法規尚有下列四類特別的規定：1.禁止或嚴格管制漢人移居台灣，以控制台灣和人民社會的質與量，尤其避免造成人口眾多；2.禁止漢人進入「番地」或與「番人」結婚，以避免漢人移民激怒原住民而生亂事，或與原住民結成一股大勢力；3.禁止台灣人民擁有槍械，以免有武裝抗清的事情發生；4.嚴密監視在台官兵，以防止第二個「鄭氏王國」的出現。³⁸

因此，清廷對台灣之開發雖趨於消極，然而在防範台民上，卻做了許多積極的政策，主要在兩個方面：一、限制內地人民渡台，對流寓之民毫不放心。二、藉由封界政策，即築土牛界，隔絕漢番，並避免奸匪藏匿番界，為非作歹。清政府企圖藉由「渡台限制」與「封山」這兩種作為，來管制住台灣島上之人民，然

³⁷ 參見張勝彥著，《清代台灣廳縣制度之研究》，臺北市：華世，1993，頁112。

³⁸ 直到1875年，上述規定才因清廷治台政策的改變而廢除。參見王泰升著，《台灣日治時期的法律改革》，臺北市：聯經，1999，頁32。

而此兩項作為，因在下者無法徹底執行，而漸形同虛設，於光緒年後，完全解禁。

一 移民與渡台限制

對於前現代國家來說，因欠缺有效的手段來掌握人民的資訊，加以傳統農業社會「安土重遷」之觀念，因此對於流民（移民），普遍存在不好的印象，認為其是社會動亂的根源之一。移民被視為危險份子，須加以嚴格管制，這成為清朝前期治台的基本方針。王育德認為，從台灣人的立場來看清代的歷史，可說是「移民如何一面反抗清朝的隔離政策，一面擴大自己的力量的過程。」³⁹而伊能嘉矩也曾在《台灣文化志》一書中指出，清朝兩百餘年的統治，實際上就是對移民叛亂的鎮壓和漫無計畫的綏撫工作的歷史。⁴⁰

康熙朝雖將台灣納入版圖，但清朝對移民的壞印象無法消除，因此在其領台初期，即對渡台移民做了許多限制，例如康熙 51 年規定「內地往台灣之人，該縣給發照單……如有良民情願入台籍居住者，令台灣府縣查明，出具印文，移付內地府縣，知照該縣，申報該道稽查，仍令報明該督撫存案。若台灣府、廳、縣不行查明以致奸宄叢雜居住，經該督、撫查出題參，照隱諱例議處。」其後於康熙 56 年、57 年、58 年再度嚴申此禁令。雍正 8 年另規定「臺灣流寓之民凡無妻室者，應逐令過水，交原籍收管。其有妻子、田產者，如犯敵血訂盟、誘番殺人、捏造匿名揭帖、強盜窩家、造賣賭具，應擬斬、絞、軍、流等條，除本犯依律例定擬外，此內為從罪輕之人並教唆之訟師，均應審明逐令過水。其越界生事之漢姦，如在生番地方謀占番田並勾串棍徒包攬偷渡及販賣鴉片者，亦分別治罪，逐令過水。」乾隆 2 年諭令「台地各官，仿照內地設立十家牌，填註實在籍貫人口確數，並作何生理，遇有事故，一例開除。每月出具無招攬游民結狀，報名所司查覈。」16 年重申「凡台灣流寓之人，如有過犯，罪止杖笞以下，查有妻室田產者，照常發落，免其驅逐。至犯徒罪以上，及姦盜詐偽，恃強生事，擾累地方者，審明之日，一概押回原籍治罪，不許再行越渡。承審各官不行遞逐，容留在台者，該督撫查參，交部分別議處。」36 年規定「台灣遠隔重洋，民人往來，俱向地方官查給印照，俾汛口驗放。……在台回籍者概免給照，……其南北一帶口岸，不許內地船隻往來之處，仍照向歷嚴禁。自內地渡台者，均照定例給照盤驗。」嘉慶 5 年規定「台灣流寓有妻室產業良民，情願入台籍居住者，令台灣府縣，查明出具印文，移明內地原籍府縣申報海道稽察，仍令報明該督撫存案。其無妻室產業者，均逐令過水，如有緣事到官，犯該徒罪以上，及一應姦盜詐偽，恃強生事，習為遊蕩，素不安分者，不論有無妻室產業，一概押令過水，分別發落，交原籍管束，不許再行越渡。」一直到道光 14 年仍重申「禁偷渡以杜道源。伺候渡台民人，照例由地方官給票驗放，台內管口廳員驗收。私給照票者，照知情賣放例革職，口員照內地例參處。」⁴¹

³⁹ 參見王育德著，黃國彥譯，《台灣·苦悶的歷史》，臺北市：前衛，1999，頁 70。

⁴⁰ 參見王育德著，黃國彥譯，《台灣·苦悶的歷史》，臺北市：前衛，1999，頁 80。

⁴¹ 參見施志汶著，〈臺灣史研究的史料運用問題：以清代渡臺禁令為例〉，表二：「台灣編查流寓」及其相關記述，表三：清代官書中有關渡台三禁記述一覽所作之整理。一般對於清朝初年對台灣移民限制之開始，皆依據伊能嘉矩於《台灣文化志》一書中所提出於康熙 22 年頒布之「台灣編查流寓」，在其中規定「台灣流寓之民，凡無妻室無產業者，應逐令過水，交原籍管束。其

這樣對移民之限制，一直到同治 13 年 12 月沈葆楨於〈臺地後山請開舊禁摺〉中提到「全臺後山除番社外，無非曠土。邇者南北各路雖漸開通，而深谷荒埔人蹤罕到，有可耕之地，而無入耕之民……日來招集墾戶，應者寥寥。蓋臺灣地廣人稀，山前一帶雖經蕃息百有餘年，戶口尚未充牣。內地人民向來不准偷渡，近雖文法稍弛，而開禁未有明文，地方官思設法招徠，每恐與例不合。今欲開山不先招墾，則路雖通而仍塞；欲招墾不先開禁，則民裹足而不前。」因此建議「將一切舊禁盡與開豁，以廣招徠」。沈葆楨的建議於光緒元年 1 月被採納，德宗諭令「一切規制，自宜因時變通，所有從前不准內地民人渡台各條例，著悉予開除。」自此，施行近兩百年對渡台移民之管制才終於解除。

清政府對移民之禁止與在對台灣開發上消極之態度，表現在行政區的區劃上就是康、雍、乾三朝，雖從一府三縣增加為一府四縣二廳，然而增加之廳縣，乃是從諸羅縣及台灣縣分設而出，因此其統治範圍並未有太大之增長，僅侷限於中南部而略及新竹一帶。而自乾隆末年以後，雖然仍一再申明嚴禁偷渡台灣，但這時已准許文武官員及安分良民攜眷渡台，且已設立官渡以去流弊，故偷渡的問題已不嚴重。乾隆 54 年（1789）閩浙總督奏請開放蚶江港口，並將台灣理番同知移駐鹿港，以便人民渡台，如此顯示出了台灣移民拓展的方向已漸趨向中、北部，加速了中北部的拓墾，並促成了此區域地方行政區劃的增加。⁴²

二 劃地遷民與土牛紅線

清政府爲了對抗位於台灣的明鄭政府，曾利用各種方式來予以打擊，最著名的行政策略，就是執行所謂的「遷界令」。因滿人習於陸戰，面對鄭成功強大的水師，常處於挨打狀態。爲阻絕鄭軍從東南沿海各省得到補給，乃於清順治 13 年（1657 年）6 月 16 日，於沿海各省實施海禁，「嚴禁商民船隻私自出海……沿海地方，大小賊船可容灣泊登岸口子，各該督撫鎮務要嚴飭防守。各官相度形勢，

有妻室產業情願欲在台居住者，該府、縣及移知原籍，申報台廈兵備道稽查，仍報名督、撫存案。若居住後遇有犯過，罪止杖笞以下者，照常發落，免其驅逐，若犯該徒罪以上者，不論有無妻室產業，概押回原籍治罪，不許再行越渡。（失察之官亦依輕重罰俸降級有差。其奸宄而流寓叢集滋事者，處以革職。）而同時附帶之有關渡台之限制三禁：一、欲渡航赴台灣者，先給原籍地方之照單，經分巡台廈兵備道之稽查，依台灣海防通知之審驗許之，潛渡者處以嚴罰；二、渡航台灣者，不准攜伴家眷，既渡航者不得招致之；三、粵地（廣東）屢爲海盜淵藪，以其積習未脫，禁其民之渡台。」然而施志汝在本文中認爲伊能嘉矩所述，在「目前所見《六部處分則例》、《吏部則例》或相關官書中，並無相關類似記載。而始於康熙 22 年之說，亦缺乏有力的佐證……再者，渡台禁令的起源和內容，就官書的載記，似乎無法支持全然始於康熙 22 或 23 年的說法，至少不許攜眷，即是一例。至於禁止粵民入台，更無法從官書史料中被驗證，而所能引述的史料卻略顯薄弱。」而他認爲康熙 22、23 年即開始限制移民渡台應不可能，因「施琅平台後，台地『僞文武官員丁卒，與各省難民相率還籍，近有其半』，開墾之事，陷於停頓，而有『人去業荒』之虞。康熙 23 年，諸羅縣知縣季麒光亦有同感。謂：『台灣自僞鄭歸誠以後，難民丁去之、閒散丁去之、官屬兵卒又去之，雖時有授塵附籍之人，然重洋間隔，聞多畏阻而不前。』因此，建議當局招集丁民渡台移墾，以使台灣『人民彙集，抑且野無曠土，田賦日增，國勢軍需有攸賴矣。』康熙 29 年（1690），台灣知府蔣毓英到任，所見之情形仍是『井里蕭條，哀鴻未復，乃安撫番，召集流亡，訪詢疾苦』。」須待以後渡台人民越多而且「奸宄之徒，潛蹤匿影於其中，每每不乏也。」清政府才開始申令嚴格查核渡台者及防範私自潛渡者。

⁴² 參見陳其南著，《台灣的傳統中國社會》，臺北市：允晨文化，1987，頁 22-23。

設法攔阻，或築土壩，或樹木柵，處處嚴防，不許片帆入口，一賊登岸。」⁴³ 順治 18 年（1661 年）爲了更進一步抵制鄭成功，防止沿海居民接濟台灣，清政府發佈實施「畫界遷民」的遷界令，命戶部尚書蘇納海至閩，遷海邊居民之內地；離海三十里以內的村社田宅，盡皆焚棄。「使空其地而徙其人，寸板不許下海……至是，上自遼東，下至廣東，皆遷徙，築短牆，立界碑，撥兵戍守，出界者死。百姓失業流離，死亡者以億萬計。」⁴⁴

其後於康熙元年、2 年皆有遷民之舉。康熙 3 年（1664 年）3 月在鄭經退回台灣後，浙閩總督李率泰再度嚴行禁海令，將沿海各島居民一概勒令遷入界內（又稱內地），又開挖「界溝」（深、寬各二丈有餘），沿界溝再築「界牆」（高一丈、厚四尺餘），逢溪河用大木樁柵，於五省沿海地區皆派兵戍守，造成「弁兵得賄，縱出入；或睚眦殺人。失業流離之狀，不可言矣。」⁴⁵

康熙 17 年（1678 年）9 月，平南王尙之信認爲要「勦除海逆，亟須船艘」，乃向康熙皇帝請求，開放由廣州至瓊州的海禁，以便造船。然而聖祖卻認爲鄭軍仍踞廈門，因此「宜申海禁，以絕亂萌；故準舊界，嚴行禁戢。今若復開海禁，令商民貿易自便，恐奸徒乘此與賊交通，侵擾邊海人民，亦未可定；海禁不可輕開。」十八年七月聖祖再度下令，「浙江沿海地方，關於緊要……奸惡兵民販續糧米，因內地利少，出海利多，冒死越界，勾連貿易者有之；欲滅海寇，必斷內地私販……務期不時訪緝，杜絕往來販賣，庶奸宄屏跡，海氛可靖矣。」⁴⁶

劃地遷界的結果，就是在沿海地帶，劃出一個淨空的區域，將所有人民全數往內遷移。其行政目的就是利用空間隔絕，即所謂「杜絕接濟，不許寸板下海」，阻止明鄭與江、浙、閩、粵沿海居民的往來，斷絕沿海居民提供的後勤補給。

而隨著台灣在康熙 22 年收歸爲清政府的版圖，遷界令也跟著廢除，然而這種以淨空方式來管制地域的政策，卻運用在清政府後來治理台灣原住民土地的策略上。

康熙 61 年（西元 1722 年）朱一貴事件後，浙江總督覺羅滿保主遷民劃界，總兵藍廷珍認爲欲劃地遷民，一來擾民；再者官府也沒有足夠的土地、財源，來提供、補助被迫遷徙的人民；而在寇亂風災之後，更須與民休養。因此，在此時遷民劃界並不適合。⁴⁷ 覺羅滿保接受其意見，乃代之爲「唯立石禁入番地」來隔離「生番」、漢民。雍正 3 年福建巡撫毛文銓於〈奏聞臺灣情形摺〉再度提到「生番殺害人民，歷年不一而足，即本年亦三、四見矣。然推原殺害人民之故，悉由被殺之人自取。夫生番一種，向不出外，皆潛處於伊界之中，耕耘度活。內地人民，或因開墾而佔其空地間山，或因砍木而攘其藤梢、竹木，生番見之，未有不即行殺害、釀成大案者。爲今之計，惟有清其域限，嚴禁諸色人等，總不許輒入生番

⁴³ 參見《鄭氏史料續編》，卷四、自順治十三年四月迄八月，一六六，申嚴海禁敕諭。

⁴⁴ 參見靖海志卷三。

⁴⁵ 參見《台灣通紀》，錄自福建通紀卷十二，聖祖康熙三年。

⁴⁶ 參見《大清聖祖仁皇帝實錄》卷八十二。

⁴⁷ 參見連橫著，《臺灣通史卷十五撫墾志》

界內，方得無事。臣已檄行道、府移會營員，務令逐一查明，在逼近生番交界之間，各立大碑，杜其擅入。」⁴⁸自此從南到北，在 54 處立石為界。此後又有幾次釐定番界的紀錄，然而立石為界，未有山河依阻，因此，「久而失址，甚有拔石填溝，那移改徙，希圖越界私墾，致啓生番戕殺之機。」顯然此界限有被私自徙移的現象，且無法發揮隔絕漢番之作用。巡臺御史高山因此再度呈請「相應飭令地方官遴委佐雜，眼同各番土目指出現在管理分界之處，再行立表，劃清界限」。然而更為重要的是，先前立石為界以隔絕漢番，雖未確實發揮阻隔之作用，卻在不知不覺中影響了台灣西部的族群分布，造成「生番群聚內山、熟番錯居社地、漢民散處各莊」的現象，如此促成了清政府對台灣統治政策的調整，由原本的漢、番隔離的空間分佈政策，逐漸調整為「使生番在內、漢民在外，熟番間隔於其中」以熟番區隔生番與漢民的空間分佈政策。⁴⁹

乾隆 25 年（1760 年）8 月，閩浙總督楊廷璋奏請清釐臺屬彰化縣和淡水廳邊界，並酌定清釐章程，將「臺郡彰化縣沿山番界，年來侵墾漸近內地，生番逸出為害。今據該鎮、道勘明，於車路旱溝之外，各有溪溝、水圳及外山山根，堪以久遠劃界。其與溪圳不相接處，挑挖深溝，堆築土牛為界。至淡防廳一帶，從前原定火燄山等界，僅於生番出沒之隘口立石為表，餘亦未經劃清。今酌量地處險要，即以山溪為界；其無山溪處，亦一律挑溝堆土，以分界限。」⁵⁰所謂的「挑溝堆土」就是建議構築土牛和土牛溝，以作為無山溪可資依阻之處的番界。乾隆 26 年（1761 年）在福建分巡台灣道楊景素督理下在北台灣建成「深溝高壘，疆界井然」的土牛和土牛溝。⁵¹另外，清廷在劃界之初曾使用紅筆在輿圖上畫線標示番界經過之地，其後雖亦使用其他顏色，但習慣仍稱紅線以指稱地圖上無形的番界，以土牛代表地形上有形之界限。從此，漢番界限由「立碑為界」改為以「土牛」、「土牛溝」與「山溪」等為界。

清政府希望藉由土牛、土牛溝的有形障礙，來限制漢人對於「番地」的侵耕和越墾，並避免漢番之間的衝突。然終究無法阻止漢人開墾土地的慾望，隨著移民的逐漸增多，漢人的開墾逐漸侵越過這條界限，而使得漢番界限日益模糊。因此，當乾隆 53 年（1788 年）因林爽文事件來台的福康安於平定事件後，除建議將近山未墾埔地撥給被招募為屯丁的熟番外，並下令徹底清釐土牛溝以東的埔地，重新立界石，永禁偷越。福康安的建議於乾隆 55 年（1790）由閩浙總督伍拉納付諸實施，於屯埔的外緣靠近山麓部份重新劃定一條界限，⁵²然而此一界限，

⁴⁸ 從乾隆二年開始，漢人如果越界入「番境」者，將會被以「私出外境」（亦即偷渡）罪論處。其處分為「凡民人偷越定界私入臺灣番境者，杖一百；如近番處所偷越深山抽籐、釣鹿、伐木、採□等項，杖一百、徒三年。其本管頭目鈐束不嚴杖八十，鄉保、社長各減一等。巡查不力之直日兵役，杖一百；如有賄縱，計贓從重論。」參見〈欽定大清會典事例〉卷七百七十五。

⁴⁹ 參見《清奏疏選彙》〈陳臺灣事宜疏〉

⁵⁰ 參見「大清高宗純皇帝實錄」卷六百十九。

⁵¹ 余文儀，〈楊觀察北巡圖記〉，《續修台灣府志》。

⁵² 福康安的建議由當時留辦臺灣事務之泉州府知府徐夢麟整理後，修正成 12 條，其中除興修水利及改增支發屯餉外，幾乎為伍拉納所採納，而於乾隆五十五年九月二十八日上奏〈為籌議臺灣新設屯所分撥埔地事宜摺〉於其中第 12 條建議「重立界石，永禁爭越也。查臺灣地土膏□，易於謀食，無藉民人，愈聚愈多，往往深入內山，墾越滋事。雖於乾隆十五及二十五等年兩次立碑，並於淡、彰二廳設立土牛以分界限，因閱年既久，日漸廢弛。自應遵奉部行，劃定界址，庶可束邊境而杜爭端。茲據臺灣鎮、道等請以此次清查歸屯地段為準，或抵山根，或傍坑崁，令地方官

亦未能如原先的構想，發揮禁絕漢民侵墾番界的作用。

「土牛」、「土牛溝」在實質上無法發揮確實阻隔漢、「番」的作用，因此一般人多未予重視，然而據施添福對新竹地區的研究卻發現，「土牛溝並非僅僅是一條番界，它同時是一條人文地理界線；這一條界線分割了竹塹地區的生活空間，賦予溝東溝西不同的空間意義，而孕育了不同的社會特質和社經特色。」以乾隆 26 年楊廷璋督工所築成的土牛溝界與乾隆 55 年伍拉納下令所重新立石的「番界」，二條界線將竹塹地區區隔成三個人文地理區：靠海部分為「漢墾區」，其土地拓墾與經營方式為以業戶制為主，自墾制為輔，社會組織表現為地緣社會；沿山部份為「隘墾區」，其土地拓墾與經營方式為以墾戶制為主，社會組織表現為非血緣非地緣的浮動社會；處於上述二區之間則為「保留區」，以私墾制、自墾制與屯墾制為主，社會組織型態為血緣社會。三種人文地理區的形成過程，蘊含了漢番族群關係的時空轉移（如下表二—1）。⁵³

表 二-1：清代竹塹地區的漢番族群時空關係

漢 番 關 係 地 區	年 代		
	康熙晚期～乾隆中期	乾隆中期～嘉慶初期	嘉慶初期～光緒中期
漢墾區	各籍漢墾佃入墾；熟番漢化	各籍漢墾佃擴張；熟番漢化	各籍墾佃競爭與衝突
保留區	熟番遷入；生番熟番化	客籍墾佃入墾；熟番客家化	客籍墾佃擴張與競爭；熟番客家化
隘墾區	生番遷入	熟番遷入；生番熟番化	客籍和客化熟番入墾和擴張；生番客家化
生番區	—	生番遷入	熟番化生番遷入；生番熟番化

註：參見施添福著，〈清代台灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉，收錄於張炎憲、李筱峰、戴寶村主編，《台灣史論文精選（上）》，臺北市：玉山社，1996，頁 214。

上述所發生在竹塹地區的族群空間發展狀態，說明了清朝利用人群分類（漢人、熟番、生番）配合地域的隔絕，希冀達成「使生番在內、漢民在外，熟番間隔於其中」空間治理，由族群的互相牽制以安定台灣社會，雖然其所立下之界限無法落實禁絕越界的作用，但仍舊對界內界外的社會型態產生了影響。⁵⁴

揀用堅厚石料，豎立碑界，詳開年月地方，大書深刻。並稱存檔原圖，從前以紅、藍、紫色畫線為界，今即添畫綠線，以別新舊。」參見《臺案彙錄甲集卷一》〈閩浙總督伍拉納奏為籌議臺灣新設屯所分撥埔地事宜摺〉

⁵³ 參見施添福著，〈清代台灣竹塹地區的土牛溝和區域發展〉，出自張炎憲、李筱峰、戴寶村主編，《台灣史論文精選（上）》，臺北市：玉山社，1996，頁 157-214。

⁵⁴ 柯志明認為熟番在雍正年間受到殘酷的鎮壓後，使其不再成為清廷統治台灣的威脅，這樣的變化反而開啓了清廷利用熟番牽制漢人反亂的契機，而在乾隆朝中期，確認了與熟番的結盟關係，以達成「以番制漢、以熟制生」的策略。參見柯志明著，《番頭家—清代台灣族群政治與熟番地權》，臺北市：中研院社研所，2001，頁 58。

第五節 小結

「位於鄰接國家領土的接觸面的國與國之間的邊界，對決定主權的範圍與界定封閉的政治區域的空間形式具有很特殊的重要性…邊界…發生在國家主權間的垂直接觸面與地表交會之處…作為垂直的接觸面，邊界沒有水平的寬度。」

里察·穆爾 (Richard Muir)⁵⁵

「在現代概念當中，國家主權在一個法定的疆域之內的每一平方公分的土地上所發生的效力，是完全、平整而且均勻的。但是在比較古老的想像裡面，由於國家是以中心來界定的，國家與國家之間的邊界是交錯模糊的，而且主權也頗有相互滲透重疊之處。因而，夠吊詭的是，前現代的帝國與王國竟能夠輕易地維繫他們對極度多樣而異質，並且經常是居住在不相連的領土上的臣民的長期統治。」

班納迪克·安德森 Benedick Anderson⁵⁶

由清治時期行政區劃變動的過程中，我們可以看到清政府（一個前現代的國家），如何藉由不斷地調整與分化行政區，甚至以提高行政區層級方式，來達到統治的目的，以利於地方統治的遂行。因此台灣由早期的隸屬於福建省的「一府三縣」，到晚期的隸屬於福建省的「二府八縣四廳」，甚至獨立成一省，其下轄的「三府一直隸州十一縣四廳」所形成的行政區，即是國家機關透過一連串摸索而成。然而在此過程中，清政府大多是被迫做出調整，因朱一貴事件，清廷接受了藍鼎元的建議而從諸羅縣分設出彰化縣。為了避免“蛤仔難”成為海盜蔡遷等人之「賊巢」，乃設噶瑪蘭廳以之彈壓。台灣開港後，北台灣地區逐漸繁榮，牡丹社事件的發生，促使清政府對台灣之經營轉趨積極，而增設了台北府、恆春縣、雞籠廳、卑南廳等。而中法戰爭，促使了台灣建省。在此我們看到了，台灣這塊邊陲土地，對於國土廣大，而欠缺現代統治技藝的清政府來說，僅能在被刺激以後才能做出反應，它的行政控制能力是如此有限，以致於其底下的官僚並不能進行現代意義上的「統治」。⁵⁷

⁵⁵ 參見班納迪克·安德森 (Benedick Anderson) 著，吳叡人譯，《想像的共同體：民族主義的起源與散布 (Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism)》，臺北市：時報文化，1999，頁 190。

⁵⁶ 參見班納迪克·安德森 (Benedick Anderson) 著，吳叡人譯，《想像的共同體：民族主義的起源與散布 (Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism)》，臺北市：時報文化，1999，頁 24-25。

⁵⁷ 清代行政區域的發展，因為行政能力的不足，常出現下列兩種狀況：一、清政府常是被動地，在某地人口或事務（經常是危害治安的事務，如匪盜、蕃害等）增多後，才設官治理，增設行政區，例如噶瑪蘭廳的建置。二、許多新設的官治衙署，剛開始時官員並未移駐該地，反而留駐在原駐地，以「遙控」的方式來試圖掌控該地，其結果想當然是無法達成有效的治理。然而在這裡，我們需留意到東部的特殊性，在同治 13 年（1874 年）牡丹社事件後，清政府對台灣之經營轉趨積極，並對「後山」設官治理。因此東部的情形，不同於西部是由移民先開墾，官方再隨後設治；而呈現為官方強力推動，以勇營作為開墾的前哨，移民才隨後進入的型態。參見林玉茹著，《殖

紀登斯曾謂「傳統國家有邊陲（frontiers）而無國界（borders）」，在清政府對番界問題的處理上，我們看到了這一條摸不清的界限，並因此在同治十三年「牡丹社事件」中，看到清廷官員對這條界線的模糊態度。在處理此事件的過程中分巡台灣兵備道夏獻綸曾赴日軍營會晤西鄉從道，夏獻綸告知西鄉從道「牡丹社實係中國版圖，載在志書，歲完番餉，可以為憑。」然而西鄉從道卻認為「我聞謂版圖者，保護其人民，施其政教，俟其民知為人之道也。然未聞貴國二百年來保護番人，施其政教，況於歲完番餉乎？」夏獻綸以中國大陸邊疆民族久隸中國版圖為例辯解道「中國版圖甚廣，如湖南之獠、貴州之苗、四川雲南之獞，皆與生番相類，不得不謂之中國版圖。因其性與人殊，難施政教，我朝廷寬大之仁，聽其生聚。現在既有戕害琉球國人之案，以致貴國勞師遠來，中國不得不出來辦理。」因此西鄉從道認為所謂的納入版圖，必須以能有效地施行政教為依據，有就是說國家對於此地能進行有效的治理；但夏獻綸卻認為只要形式上完成「歲完番餉」，就可算是納入版圖了。而這也是清政府官員的一貫想法，例如閩浙總督兼署福建巡撫李鶴年也認為「臣查臺灣番社，散處深山，雖未設立郡縣，而推原疆索，實皆臺地幅員。縱該生番穴處獠居，久成荒服，第既為中國撫有之地，即當為我管轄之區。」「查臺灣全地，久隸我國版圖。雖其土著有生熟番之別，然同為食毛踐土已二百餘年，猶之粵、楚、雲、貴邊界獠、獞、苗、黎之屬，皆古所謂我中國荒服羈縻之地也。雖土番散處深山，獠戾成性，文教或有未通，政令偶有未及，但居我疆土之內，總屬管轄之人。」所以縱使「未設立郡縣」、「文教或有未通，政令偶有未及」都無損中國管轄的事實。⁵⁸

作為一個前現代國家的清政府，統治台灣兩百多年之久，卻一直要到光緒十一年（1885年）台灣建省後，才有能力對台灣的整體有初步的認識，也就是說，清政府因為在統治能力上的限制，使其沒有辦法將台灣視為一個整體，它看不到整個台灣，例如從光緒八年（1882年）到光緒十七年（1891年），在南部向大陸輸出米的情況下，在同一時間，台灣北部卻必須得從大陸輸入米，一年平均數萬石，因為北台灣此時人口激增，又加上連年歉收所造成的結果。從這邊我們可以看出，清代台灣政府因空間治理技術的落後一無法掌握資訊及南北交通、聯繫不便一而無法將台灣整個島發展成一個完整的經濟單位。當然，此時還有一個重要的原因是：利用外國（以英國為主）發達的輪船運輸，從島外運米進口，比從台灣南部運用本島的帆船運米到北部，來的較為方便且經濟。⁵⁹

清代對於領域的模糊態度，我們還可以在文獻中對台灣各地的里程數據看的出來。清代官府對於各地里程的測量，並非實際丈量所得，而是依據經驗來估計，因此我們可以看到在《台灣府志》中記載「臺自建置以來，設府一。其府治……南至沙馬磯頭六百三十里為界，是曰南路……北至雞籠山二千三百一十五里為

民地的邊區一東台灣的政治經濟發展》，臺北市：遠流，2007，頁75。

⁵⁸ 參見《甲戌公牘鈔存》收錄之〈閩浙總督李照會日本國中將並劄行臺灣道〉、〈幫辦潘、臺灣道夏赴日營會晤情形節略〉

⁵⁹ 參見王育德著，黃國彥譯，《台灣·苦悶的歷史》，臺北市：前衛，1999，頁90。關於清代未對台灣交通積極建設的原因，有人認為是，清政府可藉由台灣西部河川繁多，渡越困難，可形成南北的阻隔，避免了匪徒的流竄與民間械鬥的擴大，因此，架設橋樑雖可方便交通，但卻不利於治安的維護。這符合清代一貫的「為防台而治台」的主張。參見侯怡泓著，《早期臺灣都市發展的研究》，台中市：臺灣省文獻委員會編印，1989，頁32。

界，是曰北路」，南北居然長達 2945 里的離譜數字。其後的記載雖陸續予以縮減，然而還是不精確，一直到 1889 年台灣布政使還曾下達一項命令，要求所屬下級政府重新彙報「正確」的里程資料，作為行政和司法上的參考。⁶⁰ 這種看不清所屬領域的情況，竟持續了兩百多年之久。

光緒年間台灣建省後，因清政府對台灣之治理轉趨積極，而在行政空間的規劃上也益趨合理化。劉銘傳在〈籌議改設臺灣郡縣疏〉中提出設縣分治之原則為「建置之法，恃險與勢；分治之道，貴均而平」，並於光緒 12 年（1886 年）奏准在台灣實施清賦。劉銘傳的清賦事業以清丈土地為主要方法；而清丈土地時，又以街庄社的空間領域，作為清丈的區域單位，因此在清丈前，必須調製街庄社名冊。另外在清丈完成後，須繪製三種地圖，即散圖、區圖（或稱總圖）和庄圖。散圖是以實地丈量過的田園繪製成的詳細地圖；區圖則為以田園附近地勢（山河、溝渠、道路）為界，將若干坵田園集成一區域繪成一圖；將庄內各區集合繪成一圖則成為庄圖。上述三圖完成後，即呈送縣局，再由集合堡中各庄庄圖製成堡圖，最後集合縣內各堡堡圖製成縣圖。以上五種地圖中，除散圖是經實際丈量繪製而成外，其餘各圖皆非按照測量的結果而加以連接，故皆屬概略繪成的草圖或示意圖。儘管這些地圖並不精密，但在製作過程中卻清查和釐清了台灣自拓墾以來所形成的堡和街庄社的名稱及其空間界線，使得各街庄社成為官定的行政空間，脫離以往的模糊狀態。此次清丈並藉機對街庄社的空間領域做了調整，將人口減少的街庄社予以合併或併入鄰近的大庄，因此，使得調整後的大部份街庄社人口和面積趨於均衡，而具備了現代基層行政區劃的樣態。⁶¹

劉銘傳為因應台灣建省後須有獨立的財政支援，因此實施清賦，以擴大田賦收入，清賦以後多出了四百多萬畝田地，田賦的收入比過去增加了五十七萬兩，日本已故學者矢內原忠雄因此在《日本帝國主義下之台灣》一書中提到「台灣資本主義開拓的先驅是劉銘傳……劉氏的使命是進行資本主義式的開發台灣，以謀富國強兵，藉以抵抗資本主義列強的野心。他的事業……都是為了完成此一使命。土地丈量調查事業，亦屬其中之一環……對於土地製訂單一而明確的所有權，確定納稅及經濟交易，實為資本主義的近代政府在任何殖民地首須著手的事業。」⁶² 然而劉銘傳的土地清賦事業，因為增加人民的地租而遭受反抗，最後被迫去職而終止了其在台灣推行的新政。

劉銘傳雖然作為「台灣資本主義開拓的先驅者」，然而由於其在臺時間不長，其底下又無現代化的官僚體系予以支持，使其對於台灣現代化的改革無法落實，然而他對台灣行政空間重新配置與調整，使得堡和街庄社及其空間領域，有了較為完整的面貌，成為往後日本、國民政府接管統治台灣之基礎，而在大體上將其繼續延續下去。

⁶⁰ 參見黃智偉著，《省道台一線的故事》，臺北市：貓頭鷹，2002，頁 25-26。

⁶¹ 參見施添福著，《蘭陽平原的傳統部落—理論架構與基本資料（上冊）》，宜蘭縣：宜蘭縣立文化中心，1997，頁 50-52。

⁶² 東嘉生於《台灣經濟史概說》一書中也認為「台灣資本主義開發的先驅者，就內部看來，要算劉銘傳他在 1885（光緒 11）年就任台灣巡撫；當時歐美資本主義列強，窺伺台灣四周。劉氏的使命，在排除這種外力，以開發台灣，使其資本主義化。他的事業，如土地清賦、基隆新竹間鐵路的建築……特別是著手土地的丈量與調查，這是資本主義化的基礎條件，應當特書一筆的。」

第三章 日治時期台灣的空間治理 策略

第一節 台灣總督府與殖民體制之建立

光緒 21 年（1895 年），中日甲午戰爭結束，兩國於 4 月 17 日在日本馬關簽訂《中日媾和條約》（即馬關條約），條約規定中國將臺灣及澎湖列島永遠讓與日本，自此開始了日本在臺灣五十一年之統治。

締結馬關條約後，5 月 10 日，日本政府任命樺山資紀為台灣總督，內閣總理大臣伊藤博文並就台灣之接收，訓令台灣施政大綱，指示關於接收台灣事宜及組織等施政要項，該訓令中提到「本大臣當貴總督負此重任前往之際，奉詔指示左列大綱，意在使貴總督於執行其重任有所資助，並非對貴總督有所制肘，此故毋庸置辯者。如果將來發生不能預測情事而其性質屬於急激，無遑電稟政府而待命者，貴總督雖或以為與本訓令明文不相符合，自得臨機專行，於是後報告其經過。」如此賦予了台灣總督「臨機專行」之權力。該訓令並提到「交接手續不論出於強制執行或依協議進行，既然已歸我版圖，應圖撫育人民，維持全島治安，使其安居；然亦須在軍令之下施行各般政治，不可令所在人民有生侮狎之心，應恩威並行，詳察其情事，以實施其政組織。」確立了日本統治台灣初期之軍政組織。這些組織包含了治民部、財政部、外務部、殖產部、軍務部、交通部、司法部等，在設置殖產部中提到「台灣從來同日本出口貨物頗多，將來尤須大為講求開發之道，需要特設本部，努力勸誘其從事調查。」司法部則是「不可須臾無之，而刑法雖應適用本邦刑法；而治罪法則不得適用之，宜為規定簡易之治罪程序。」而對於台灣人民「依據和平條約，准其二年間不變更屬籍，依然居住；而對於期滿後仍欲繼續居住者，將來可能發生種種問題，對此問題應嚴加限制，以圖政治上善良之發達。因此，貴總督亟應調查此等人民之戶籍及所有不動產。」¹從以

¹ 馬關條約第五款規定「本約批准互換之後，限二年之內，日本准，中國讓與地方人民願遷居讓與地方之外者，任便變賣所有產業，退去界外。但限滿之後尚未遷徙者，酌宜視為日本臣民。又臺灣一省，應於本約批准互換後，兩國立即各派大員至臺灣，限於本約批准互換後兩個月內，交接清楚。」一般皆認為，此款之規定保障了台灣人民有自由離開台灣，選擇國籍的權利。然而，在明治 29 年（1896 年）9 月，總督府發布台灣礦業規則時，卻利用這條款規定，蓄意將其解釋為台灣人在明治 30 年（1897 年）5 月 8 日之前國籍未定，在法律上尚未擁有日本國籍之理由，將

上訓令可知，日本統治台灣其目的一方面藉由軍事管理，並以特別之治罪法及簡易的治罪程序，加上戶籍的調查，箝制、威嚇台灣人民，以達成社會之平靜；另一方面，從事各種資源的調查，講求土地開發之道，殖產興業，以獲取經濟上的利益。

5月21日，於京都大本營制訂了「台灣總督府假條例」，設立了民政、陸軍、海軍三局及總督官房，²在此條例中雖然決定要在台灣直接實行民政，由民政局長直接輔佐總督進行統治，然而將陸軍、海軍局長官與民政局長官並列，仍顯示出軍方的重要性。6月13日，日本於內閣設置「台灣事務局」，以作為「介於中央政府與台灣總督之間，便於事務疏通之機關」，由總理大臣伊藤博文擔任總裁，成立總務、外務、治民、財務、交通、軍事六部，針對其執掌有關事項，對台灣總督府進行監督及管理。其後由於台灣民間反抗激烈程度超乎原本預期，³日本乃決定施行軍政，於8月6日以陸軍省令改訂「台灣總督府條例」，依據該條例，「台灣全島鎮定前，於總督府之下組織軍事官銜。」台灣總督府設置「參謀長輔佐總督、監視總督府內各部局業務；各局長應向總督報告之事項，應先經參謀長認可」。此時，重新整編成軍事官銜的台灣總督府，同時隸屬於台灣事務局與大本營，同時具備民政官廳與軍事官廳兩種性質，為使權責事務明瞭，於是對其管轄業務處理原則做了劃分，即台灣總督於處理民政受台灣事務局之監督，軍政事務由大本營進行監督，至台灣全島鎮定後才恢復原來體制。在此軍政體系下，民政局的權限受到很大的限制，若干業務都改由軍事單位來辦理。這樣的設計最主要是使軍方能充分集中資源，以更有效率的方式打擊台灣民間的反日活動。

及至全台大致平定，日本乃於明治29年（1896年）3月31日以敕令第88號，制定「台灣總督府條例」，並且宣布解除台灣的軍政，恢復民政治理。同日並施行拓務省組織規程，將台灣總督府置於其下，總督府自此不再是一個戰時的軍銜組織，而成由中央政府敕令所組成的國務機關。依據「台灣總督府條例」，總督在委任範圍，以陸海軍大將或中將充任，以統帥陸海軍，受拓務大臣之監督。總督府底下則設置總督官房、民政局，並將原先的陸軍局及海軍局合併為軍務

台灣業主摒除於金礦、煤礦、硫磺等主要的開採事業之外。參見許世楷著，李明峻、賴郁君譯，《日本統治下的台灣》，臺北市：玉山社，2005，頁134。

² 大本營為日本戰時最高軍令組織，日本當時因中日甲午戰爭而於廣島成立大本營，而此時台灣在法律上具有「軍事佔領地」延長之性質，台灣總督則具有軍事佔領地軍事長官之性質。因此「台灣總督府假條例」乃是由京都（此時已由廣島遷移至此）的大本營來制訂的。而所謂的「軍事佔領地」乃是指：「在戰時事變之際，外國領土事實上歸日本軍隊所佔領時，則在其佔領期間，軍隊司令官有統治其區域內人民之權力，至其佔領地是否劃為日本領土，雖依媾和條約，然在承認其為領土之後，直至不需要以兵力警備之時止，仍繼續軍事佔領狀態，以軍隊之權力統治之。至在軍隊統治期間，一切不依法律，而依兵力實行專制政治。」參見黃靜嘉著，《春帆樓下晚濤急—日本對台灣殖民統治及其影響》，臺北市：台灣商務，2002，頁83，註4。

³ 日本政府雖然預期會有若干抵抗，但對於來台派遣的兵力，認為「唯領收之後防禦計劃上必要的約一師團足以。」然而後來日本派至台灣接收的軍隊，卻增至兩師團半，部隊人數約計5萬人，軍夫約2萬6千餘人。參見井出季和太著，《日據下之臺政—台灣治績志（卷一）》，臺北市：海峽學術，2003，頁221。

局。實施民政後，民政局長的角色更顯重要，明治 31 年（1898 年）6 月，兒玉源太郎改革總督府官制，將民政局和財務局合併為民政部，設置民政長官（由後藤新平擔任）一職，「司掌一切有關行政司法事務」，而成為台灣政務的主要推動者。

然而在台灣施行民政前，日本卻先賦予了台灣總督莫大的權力，這也就是所謂的「六三法」。在制定「台灣總督府條例」的前一天，3 月 30 日帝國議會通過了法律第 63 號，即《關於施行台灣之法律由》，此法成為日本政府授予台灣總督專斷台灣一切事物之權力來源，簡稱《六三法》。⁴《六三法》全文如下：

第一條 台灣總督在其管轄區域內，得發布具有法律的效力之命令。

第二條 前條之命令，應由台灣總督府評議會之議決，經拓殖大臣奏請敕裁。台灣總督府評議會之組織，以敕令定之。

第三條 在臨時緊急時，台灣總督得不經前條第一項之手續，即時發布第一條之命令。

第四條 依前條所發布之命令，發布後須立即奏請敕裁，且向台灣總督府評議會報告。如不得敕裁者，總督須即時公佈該命令今後無效。

第五條 現行法律或將來應頒佈之法律，如其全部或一部有施行於台灣之必要者，以敕令定之。

第六條 此法自施行之日起，經滿三年失效。

「六三法」承認總督制訂的命令就是法律，成為日本統治台灣的基本法。此法確定台灣特殊化，以法律形式確立了總督的獨裁權力，方便了總督府鎮壓抗日台民和剝奪台灣人民的基本權利。⁵雖然在此法規定了總督發佈的命令，須受到總

⁴ 日本對台灣統治方式最根本的問題在於：台灣應否像 1879 年以後的琉球一樣設立府縣，使當地各項事物皆依從中央的體制，聽命於中央的指揮；或者應該在台灣另創一個「殖民地政府」使其具有足夠的自主權力來決定當地事務。因此對於當時在台灣應該採取內地法的延長，或者是另訂殖民地的法律，引起了日本國內不同意見的爭論。日本政府最後選擇以「務實」的態度來統治台灣，而將台灣特殊化，正好點出六三法爭議的真正本質，也就是說，這是一個有關新附領土統治政策之選擇的政治性問題，而不是一般的法律問題。王泰升著，《台灣日治時期的法律改革》，臺北市：聯經，1999，頁 64、74。

⁵ 日本在台灣立法權的行使，具有很強的方便性。例如在民法上承認舊慣；刑法上採取嚴刑峻罰、威嚇報應之強暴體制；行政法制方面則以維持其絕對之行政權力及殖民地的統治秩序、以奠定發展資本主義之基礎、為其中心課題。另外，屬人法是其立法上之一大特色，亦即在殖民地台灣，本島人（包含清國人）與「內地人」（日本本國人），分別適用不同的法律規範。總督府強調如此區分是為了適應台灣人民之「舊貫」，然而這卻是對殖民地人民的差別待遇。參見黃靜嘉著，《春帆樓下晚濤急—日本對台灣殖民統治及其影響》，臺北市：台灣商務，2002，頁 94-95。

督府評議會與拓殖大臣之節制，然而實際上總督府評議會是由總督及其下屬所組成，而總督在緊急情況時得逕行發佈命令，因此「六三法」中對總督權力之限制，實屬有限，因此日本在台灣之總督成爲集行政、立法、司法三權於一身之專制統治者。總督所擁有的極大的權力以及輔佐其推行政務的民政長官，二者成爲殖民地台灣的重要治理者，經由在這塊土地上不斷地劃分、切割與監視，而遂行其權力。

「六三法」雖然第六條規定「此法自施行之日起，經滿三年失效。」然而其期限卻一延再延，一直到 1906 年才終於以法律第 31 號修改「有關應施行於台灣之法令之件」，而成爲世稱的「三一法」。三一法對於六三法中有關總督享有律令制定權之規定並未變更，只就律令的效力作補充性的規定，即律令不得違背根據「施行敕令」而施行於台灣的日本法律（指由帝國議會所制定者），及特別以施行於台灣爲目的而制定的日本法律（同上）及敕令。理論上這項「日本法律敕令優位」之規定的增訂，有可能產生限制總督律令制定權的效果，但事實上在「三一法」發佈後，日本的法律或敕令施行於台灣者依舊不多，故「三一法」前述修改的實際影響面很小。因此，「三一法」其實只是「六三法」的延續，其內容後來被運用於昭顯殖民地的統治。「三一法」亦附有 5 年的有效限期，不過仍然一再延長，直到 1921 年，因爲日本政府的殖民地統治政策改採「內地延長主義」，於是以法律第三號修改「有關應施行於台灣之法令之件」，此即一般所稱的「法三號」。「法三號」於 1922 年 1 月 1 日開始施行後，日本政府發布幾個重要的施行敕令，其中指定眾多日本內地民商法、訴訟法、行政法等，自 1923 年 1 月 1 日開始施行於台灣，使得台灣人民在法律上享有平等的地位。

「六三法」所建構的殖民地立法制度，事實上在台灣延續了 25 年（1896 年至 1921 年）之久。直到 1921 年「三一法」的廢止，才改變了這種殖民地特殊立法，總督享有專擅權力的狀況。然而，1937 年以後，日本進入戰時體制，台灣總督的權力，當然也就更加強大了。

第二節 行政區域的變革

一 三縣一廳時期（明治 28 年 5 月至 7 月，1895 年 5 月至 7 月）

日軍在未登陸台灣之前，即於明治 28 年（光緒 21 年，西元 1895 年）5 月 21 日公佈〈台灣總督府假（暫行）條例〉與〈台灣總督府假（暫行）條例制定〉，提供相關政令的法源，並於 6 月 28 日訂定〈台灣島地方官假（暫行）官制〉、〈地方官假（暫行）官制〉，來劃設台灣的地方行政區，並說明官制訂定要點：「本地昔日之地方制度為複級制，府之下有縣廳，猶如我國之地方制度。然今兵馬倥傯之際，地方行政務必以簡易為主，故本案以縣直接統轄町村，於縣下必要地點設支廳……其他則悉以內地（即日本本土）制度為準。」因此以清政府所用的台灣省下轄三府一直隸州為基礎，劃分三縣一廳：即將原來的臺北府改為臺北縣（下轄宜蘭、基隆、新竹三支廳），臺灣府改為臺灣縣（下轄嘉義支廳），臺南府與臺東直隸州合併改為臺南縣（下轄鳳山、恆春、台東三支廳），另設澎湖島廳。

然而日本接收台灣，卻因受到台灣人民之反抗而慢了下來。日本採取「文官隨軍隊前進，每佔領一座城池，即在當地設廳撫民」的方針，於明治 28 年（光緒 21 年，西元 1895 年）5 月 31 日，日軍從澳底登陸，6 月 3 日即攻陷基隆，隨即於 6 月 6 日開設基隆支廳，6 月 9 日於台北府原址設置台北縣辦公廳，6 月 17 日舉行施政典禮，6 月 23 日開辦宜蘭支廳，7 月 19 日將淡水事務所改制為淡水支廳，⁶7 月 24 日開辦新竹支廳。然而，由於台灣中南部民眾抗日活動越趨強烈，而使得後續的行政區設置速度慢了下來，〈地方官假官制〉原先所制定三縣一廳，已無法有效施行，而必須作出調整。

⁶ 原本在〈地方官假（暫行）官制〉中，臺北縣僅轄宜蘭、基隆、新竹三支廳。然而在 7 月 15 日，台北縣知事田中綱常建議「滬尾地處淡水港口，不唯是船舶輻輳、百貨聚集之海外貿易極為樞要之地，且恰好位於芝蘭三堡、八里坌堡之中央，因其距離本縣廳稍遠，故於該地設置本縣支廳，使分掌民政事務，必然會帶來彼此的便利，亦符合地方假官制之規定。」總督樺山資紀接受其建議，而將淡水事務所改為淡水支廳。參見徐國章編譯，《臺灣總督府公文類纂官制類史料彙編（明治二十八年至明治三十三年）》，南投市：台灣省文獻委員會，1999，頁 365。

二 一縣二民政支部一廳時期（明治 28 年 7 月至明治 29 年 3 月，1895 至 1896 年）

明治 28 年(1895 年)7 月 18 日，台灣總督府針對新竹以南的台灣地區因為接管上的困難，日本政府決定開始實施軍政，以配合軍方治理地方上的需求，於八月六日制定「臺灣總督府條例」，該條例第四條規定「民政局長就民政作適當分課，並置民政支部…」。臺灣總督樺山資紀根據該條例，於 8 月 25 日頒行「民政支部及出張所規程」。除台北縣與澎湖島廳維持原狀外，裁撤臺灣、臺南二縣，改設臺灣及臺南二民政支部。於是全臺設一縣、二民政支部、一廳。臺北縣保留原轄之基隆、淡水、宜蘭、新竹四支廳；臺灣民政支部設置彰化、苗栗、埔里社、雲林、嘉義五出張所；臺南民政支部則轄有安平、鳳山、恆春、臺東四出張所。同年 9 月，總督府認為原臺灣民政支部所在地（台中）「住戶數含城外不滿三百戶，有官舍四棟，城內概為田地。將來或許別有可能，不過在成立軍事組織的今日，台灣（台中）彼地並不便利。」⁷ 因此將臺灣民政支部改設於彰化，廢彰化出張所，於 11 月另置鹿港出張所。11 月臺南民政支部開始辦公，將嘉義出張所納編，並於 12 月廢止安平出張所。這些縣下的支廳或民政支部下的出張所其轄區多沿襲自清末的縣、廳、直轄州。（一縣、二民政支部、一廳之區劃如下圖三一 1）

⁷ 參見徐國章編譯，《臺灣總督府公文類纂官制類史料彙編（明治二十八年至明治三十三年）》，南投市：台灣省文獻委員會，1999，頁 371。



圖 三-1：一縣、二民政支部、一廳之區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

三 三縣一廳時期（明治 29 年 4 月至明治 30 年 5 月，1896 至 1897 年）

明治 29 年（1896）3 月 31 日，總督府認為全台已漸趨於穩定，於是公布「臺灣總督府條例」與「臺灣總督府地方官官制」，決定自 4 月 1 日起臺灣復行民政，廢除民政支部及出張所之設置，恢復原三縣一廳（台北縣、臺中縣、台南縣、澎湖島廳）之配置，縣以下仍設支廳。4 月 20 日，以府令第一號，公布縣廳之位置及支廳之名稱、位置。臺北縣仍設淡水、基隆、新竹、宜蘭等四支廳；原來的台灣縣改為臺中縣（這個更名的動作，也正式產生「台中」這個地名），並設置苗栗、鹿港、雲林、埔里社四支廳；臺南縣設嘉義、鳳山、恆春、臺東四支廳。繼於 5 月 20 日發佈府令第三號規定縣、廳及支廳之管轄區域，各支廳轄區大多沿襲自清末的縣、廳、直轄州等行政區域。同年 9 月總督府將鹿港支廳遷移彰化，改稱台中縣彰化支廳，但仍暫駐鹿港辦事。雲林支廳，因該地尚未平定，故暫時

於台中縣署內設臨時辦公處。

四 六縣三廳時期（明治 30 年 5 月至明治 31 年 6 月，1897 至 1898 年）

明治 29 年（1896）6 月第二任臺灣總督桂太郎上任，其在台任期僅短短不到四個半月的時間，⁹然而其主張「欲確立台灣經營方針，必須實行對清國之政策；而欲實行華南政策，須先收福建及廈門經營之效果；欲收福建及廈門經營之效果，須從南洋經營收其效果。」桂太郎認為欲實行上述政策，必須推動以下六點方案：一、整備行政機關，二、增設警察機關，三、擴張衛生行政及鴉片之取締，四、擴張航路，五、開通鐵、公路，六、修築港灣。其中關於第一項整備行政機關，桂太郎認為現時台灣民間抗日力量尚大，而現時施行之三縣一廳制度，因山川隔閡，各地交通不便，且民情不同，因此應縮小現行各廳縣之行政區。第二項部分，則應將台灣現有之憲警力量由 3200 人增加至 3500 人。桂太郎的計劃因其在同年十月去職而無法推動，然而他的許多主張，卻成為後來者的重要指針，影響著後續總督府對台灣之規劃。

明治 30 年（1897）5 月 8 日，正值〈馬關條約〉規定台灣人民決定去留之日，為安撫台灣人民，桂太郎於明治 29 年 9 月，發表統治台灣之方針：申明總督府未有將台人遷出，並以日本人取而代之的政策；並表明總督府將任用台民之有才能者；台灣一切事業，應由台日兩民互相親信，共同戮力以經營之。明治 29 年（1896）10 月 14 日乃木希典就任第三任台灣總督，隔年總督府統計全台約六千三百餘人離台返回中國。明治 30 年（1897）5 月 27 日總督府以敕令第 152 號修訂臺灣總督府地方官官制，將桂太郎縮小現行各廳縣之行政區之計畫付諸實行，將台北縣另外分劃出部份新竹縣、宜蘭廳，台中縣分劃出部分新竹縣，台南縣分劃出嘉義縣、鳳山縣與台東廳，如此台灣的地方行政變成六縣三廳制，分別為台北縣、新竹縣、台中縣、嘉義縣、台南縣、鳳山縣、宜蘭縣、台東廳、澎湖島廳。並廢除原有支廳，在縣廳之下設置「辦務署」。同年 6 月 10 日以府令第二十、二十一號公布各縣、廳、辦務署的名稱位置及管轄區域，從 7 月 1 日至 9 月，陸續於全台設立 86 處辦務署。除辦務署外，另設置警察署及撫墾署。警察署共設置 84 處，署員（警部和巡查）增加了 1700 餘人。撫墾署為「蕃」務行政機關，屬內務部殖產課主管。（六縣三廳之區劃如下圖三一2）

⁸ 參見井出季和太著，郭輝編譯，《日據下之臺政—台灣治績志（卷一）》，（台北市：海峽學術，2003，頁 228。

⁹ 桂太郎的任期從明治二十九年（1896）六月二日至十月十四日。

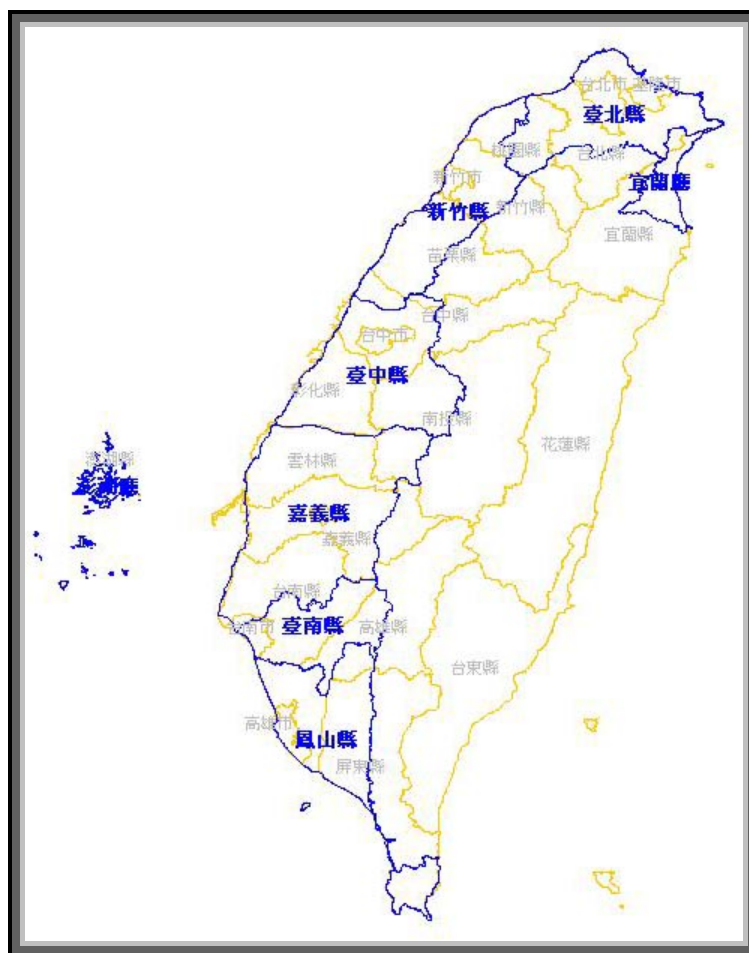


圖 三-2：六縣三廳之區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

五 三縣三廳時期（明治 31 年 6 月至明治 34 年 4 月，1898 至 1901 年）

明治 31 年（1898）3 月兒玉源太郎就任第四任臺灣總督，兒玉源太郎到任後一反慣例，並未先行訓示，至 6 月 5 日才招集地方機關首長，訓示施政方針。在該訓示中，兒玉源太郎提出，「牧民之業，無過於使地方人員安事生業者，而安民之要諦，在乎使其不懷疑懼之念耳。官衙之命令，須令人民知之，須明示政治之簡要，使人民知所遵循，切勿甲乙官制分歧，政令不統一之弊。欲達成此目的，莫如簡化地方制度，以圖事務之敏捷。」他認為對台灣「粗野而幼稚之人民設以構成複雜之官衙，而政令動輒紛歧不一，反不如中國之官衙之單純，而政出一門也。」¹⁰因此原有縣廳下轄辦務署、警察署及撫墾署的編制方式，造成地方機關

¹⁰ 參見井出季和太著，郭輝編譯，《日據下之臺政—台灣治績志（卷一）》，（台北市：海峽學術，2003，頁 290。

構成複雜，冗員過多。兒玉源太郎於是決定將地方行政制度簡化，同時裁併縣與辦務署，並將警察署及撫墾署合併於辦務署，統合事權，擴大辦務署之職權。同年6月18日以敕令第108號重新修訂「臺灣總督府地方官官制」，將原有的六縣三廳，裁減為三縣三廳的建置（將原有新竹、嘉義、鳳山三縣轄區，併入臺北、臺中、臺南三縣，並維持原有的宜蘭、臺東、澎湖三廳）。臺北、臺中、臺南三縣及宜蘭廳下仍置辦務署（共39個）；臺東、澎湖二廳則改設出張所（共10個）。修訂後的地方官官制自6月20日開始施行，6月28日以府令第三十八、三十九號，公布各縣、廳、辦務署、出張所的名稱、位置及管轄區域。至明治33年（1900）10月，改制宜蘭縣下辦務署為出張所，從此縣下一律置辦務署，廳下一律置出張所。此次修訂的結果，並將地方公務員裁減為1080人。¹¹（三縣三廳與辦務署之區劃如下圖三-3、三-4）

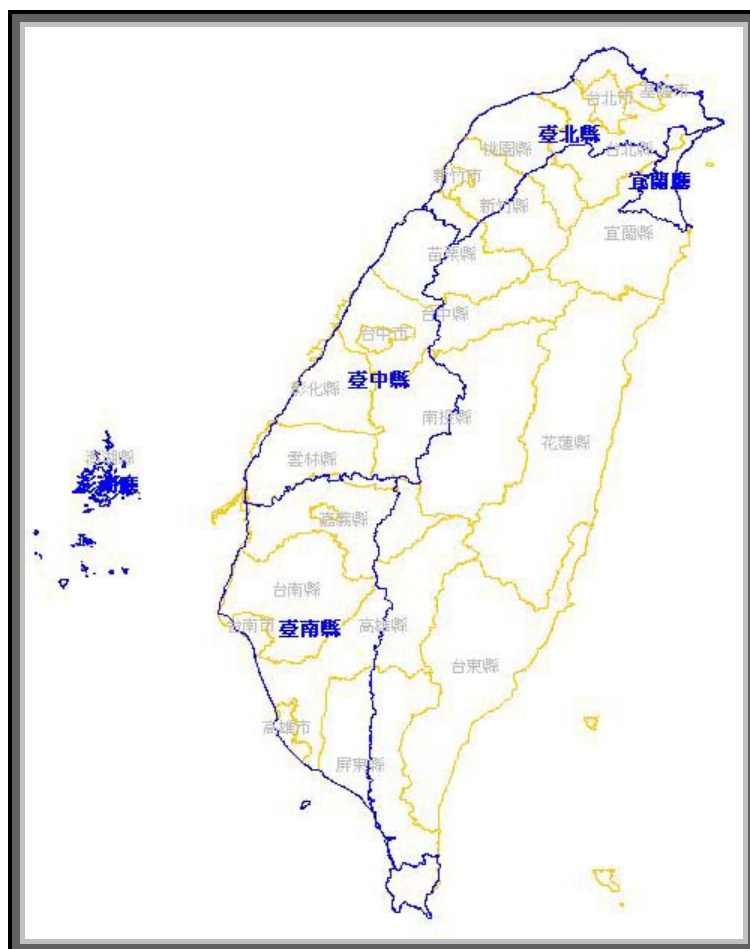


圖 三-3：三縣三廳之區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁

http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

¹¹ 參見井出季和太著，郭輝編譯，《日據下之臺政—台灣治績志（卷一）》，（台北市：海峽學術，2003，頁294。

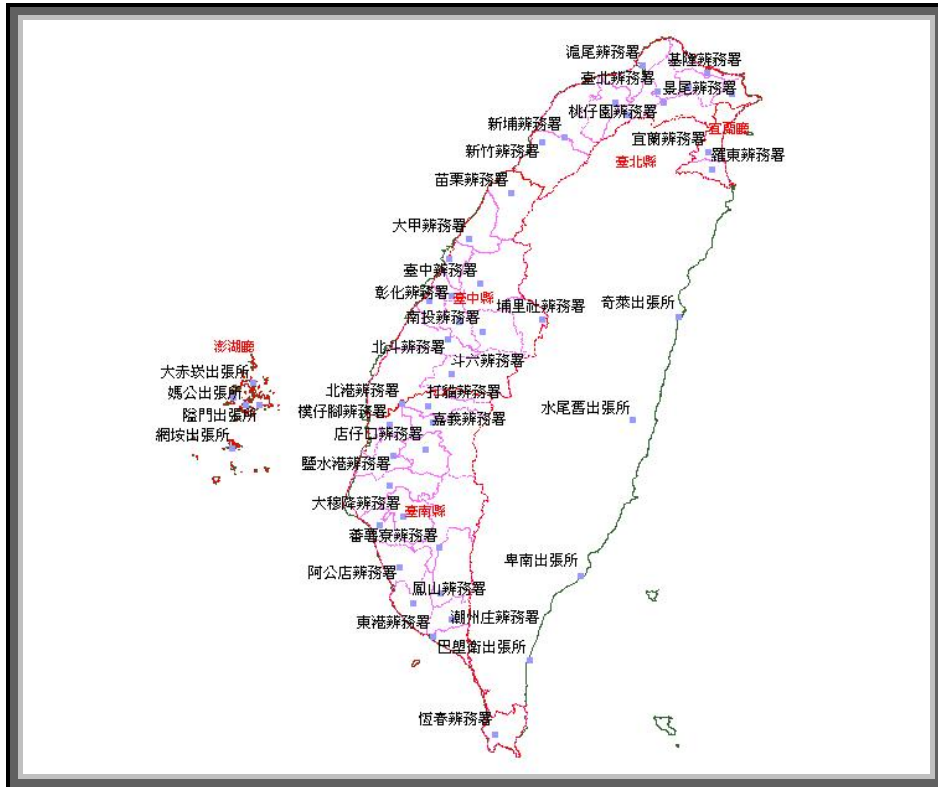


圖 三-4：明治三十一年（1898）六月辦務署分佈圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

六 三縣四廳時期（明治 34 年 4 月至 11 月，1901 年）

明治 34 年（1901）4 月，總督府認為「台南縣下之恆春地區以往屬台南縣管轄，設恆春辦務署統治迄今。惟該地區偏處本島最南端，與各地之交通，海、陸都頗為不便，故以往由縣來監督，整處各項事務，不免常有發生遲滯之情形。加之，該地區之人情、風俗等，與台南地區大異其趣。且該地主要的行政事務原本即在蕃地的開發，因此，與其要讓一辦務署來對之進行統治，莫如設一獨立官衙的『廳』來設法改善該地區的政務，諒為最便。」¹²於是裁撤臺南縣下之恆春辦務署，改設恆春廳，於 5 月 25 日，以府令第三十一號，制定公布恆春廳所屬出張所之名稱位置及管轄區域，全臺行政區成為三縣四廳。（三縣四廳的行政區劃如下圖三—5）

¹² 參見徐國章編譯，《臺灣總督府公文類纂官制類史料彙編（明治三十四年至明治三十六年）》，南投市：台灣省文獻委員會，1999，頁 43。

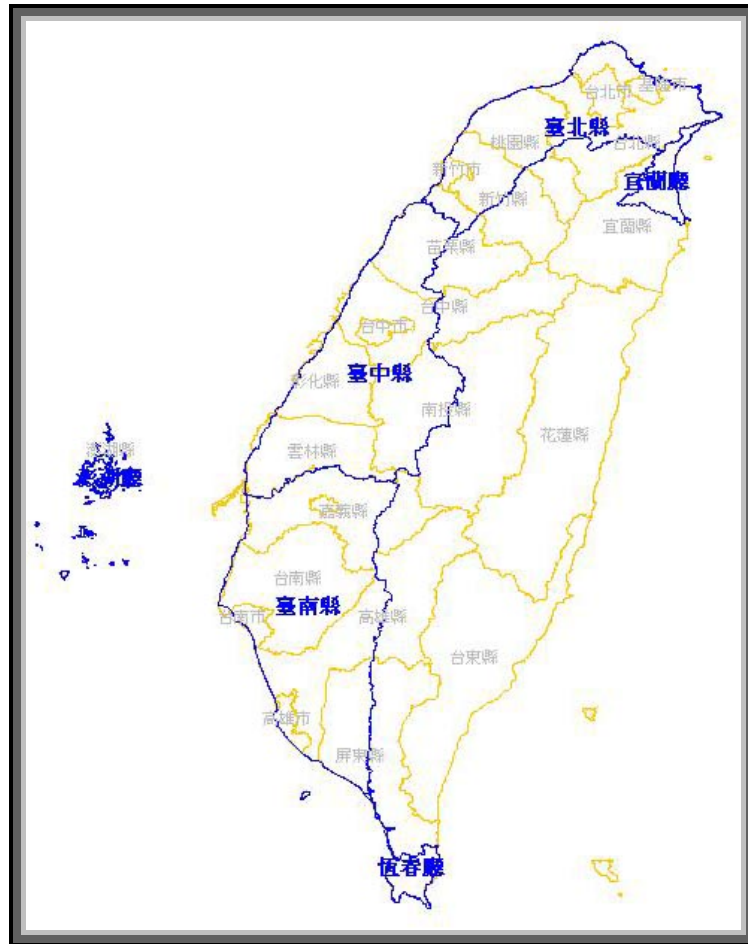


圖 三-5：三縣四廳的行政區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

七 二十廳時期（明治 34 年 11 月至明治 42 年 10 月，1901 至 1909 年）

明治 34 年（1901），總督府以「開始民政以來，迄至今日，設置縣廳，下設辦務署，...然而徵諸後來之經驗，其直接擔任地方政務者，唯有辦務署，至縣及廳，則不過為介在總督府與辦務署中間之轉達機關而已。....設置縣及廳，反致事務有欠靈活，或至有互相推諉責任之嫌，查縣廳所需經費頗鉅，而其制度之效能，則無可觀，往往發生如此情弊。」¹³認為原有的總督府、縣廳、辦務署三級制度在行政事務的推動上有欠靈活。因此在該年 11 月，以敕令第 202 號修正「臺灣總督府地方官官制」，實行大規模的地方行政區域改革，廢止縣、辦務署及出張所，於總督府下設「廳」之行政單位，全台由「三縣四廳」改為「二十廳」（此

¹³ 參見井出季和太著，郭輝編譯，《日據下之臺政—台灣治績志（卷一）》，台北市：海峽學術，2003，頁 295。

二十廳為台北、基隆、深坑、宜蘭、桃仔園、新竹、苗栗、台中、彰化、南投、斗六、嘉義、鹽水港、台南、鳳山、蕃薯寮、阿猴、恆春、台東、澎湖)，¹⁴並配合警務與保甲，完成「廳一支廳一區一街庄」的行政體系，廳乃由各堡里所構成，其間亦有同堡里分屬兩廳之畸零現象。全臺二十廳，均設置警務課，以警部任課長，輔助廳長，掌理警察事務。廳之下設支廳，以警部為支廳長，分掌廳務。並由總督府設置警視總長一人、警視三人，來指揮、監視全臺之警察機關，以收統一之效，使得臺灣警察制度面目一新，並大幅介入一般行政事項。同年 11 月 11 日總督府以府令第 66 號公布各廳之位置及管轄區域。自此，幾乎年年調整的臺灣地方行政區域制度才趨於穩定，一直到明治 42 年（1909）才再次調整。（二十廳的行政區劃如下圖三—6）

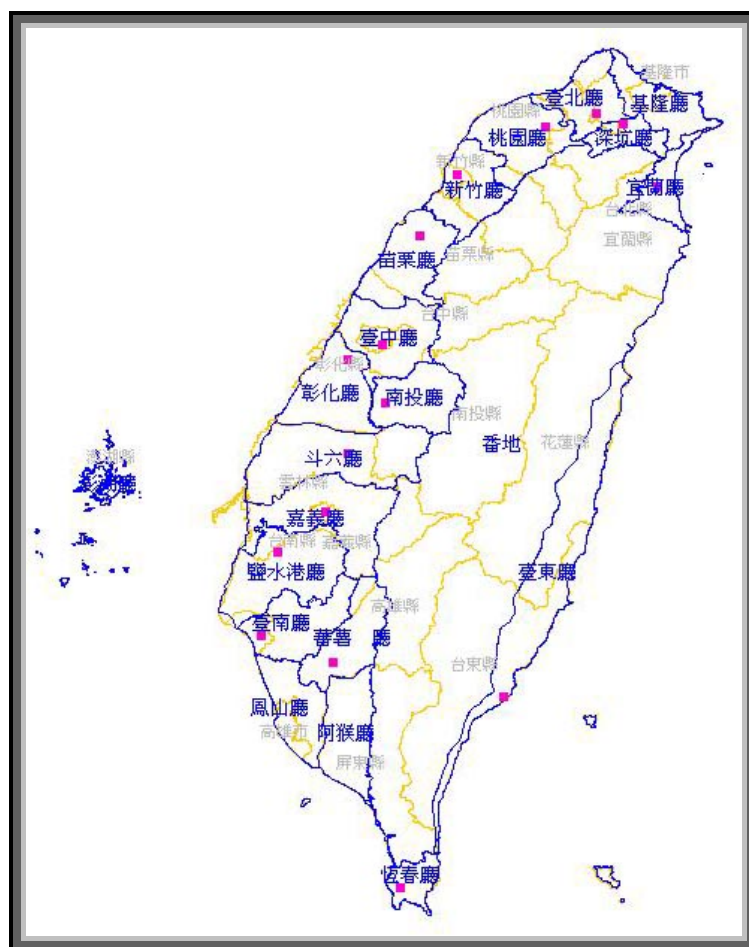


圖 三-6：二十廳的行政區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

¹⁴ 明治 38 年（1905 年）3 月，總督府依據土地調查的結果，將「桃仔園廳」改為「桃園廳」；「阿猴廳」改為「阿猴廳」。參見徐國章編譯，《臺灣總督府公文類纂官制類史料彙編（明治三十七年至明治四十一年）》，南投市：台灣省文獻委員會，1999，頁 86。

八 十二廳時期（明治 42 年 10 月至大正 9 年 7 月，1909 至 1920 年）

明治 39 年(1906)4 月第五任臺灣總督佐久間左馬太上任。他認為之前臺灣施行的地方行政制度因「治安未靖，交通機關尚未整備，在保安目的上，為期細密週到起見，地方機關之組織，使其簡單，管轄區域，予以侷限。爾來地方已見寧靜，地方政務有長足之進步，逐年見其發展，其種類及分量，以一人之高等行政官，究竟難以安排處理，尤其產業之勃興，在其政策及設施統一上，需要擴張地方廳之區域，以統制其事務。一面，縱貫鐵路之完成，私設鐵路之裝設，公路之修築，電話之裝設等，交通機關已見整備。以保安之目的言之，已無需要存置小區域之地方廳。」¹⁵ 因此在明治 42 年(1909)10 月，以敕令第 283 號修改「臺灣總督府地方官官制」，在此次修正要旨中強調「對現行地方制度加以修正，其目的並非在於變更既有之精神—即以本府之施政方針中央集權制為主體，地方行政不採三級制而採二級制，期使公務之執行直截簡明迅速—而是在於因應時代之進步，益發加以貫徹。」因此這次之修正，雖然因應台灣社會、經濟發展之需要，然而還是維持總督府一貫的中央集權之精神，政令之迅速貫徹、執行仍是其重要考量。修正後的地方官官制將原來之二十廳，予以廢合為十二廳：即將原台北及基隆二廳及深坑廳之一部分，合併為台北廳；宜蘭及深坑廳剩餘部分，合併為宜蘭廳；苗栗廳之一部分併入新竹廳；台中、彰化及苗栗廳另一部分，合併為台中廳；斗六、嘉義及鹽水港廳之一部，合併為嘉義廳；台南、鳳山及鹽水港廳之剩餘部分，合併為台南廳；蕃薯寮、阿猴及恆春三廳，合併為阿猴廳；桃園、南投及澎湖三廳仍維持原轄區；台東廳則相反將其分為台東及花蓮港兩廳。總督府並將這十二廳，按其區域之大小，境內治理之難易、輕重等情形，以三等區劃之：台北、台中及台南被劃為一等地，新竹、嘉義及阿猴為二等地，其餘各廳則為三等地。廳以下仍設置支廳，至當年年底，全台計有支廳共 87 處，廳（直轄地區）及支廳之下則新設「區」，管轄街庄社。支廳長以警察人員充任，街庄長則任用台灣人，以執行基層行政事務。¹⁶（十二廳之區劃如下圖三一7）

¹⁵ 參見井出季和太著，郭輝編譯，《日據下之臺政—台灣治績志（卷二）》，（台北市：海峽學術，2003），頁 405。另據統計明治三十九年(1906)時，全台灣營鐵路營業里程為 403.7 公里，公路里程為 10886.70 公里，皆較日本治台初期大為增長。參見臺灣省行政長官公署統計室編輯，《臺灣省五十一年來統計提要》，民國 35 年(1946 年)。

¹⁶ 明治 37 年（1904 年），臨時臺灣土地調查局完成了在臺灣各地實施科學的土地調查、測量事業，繪製出《臺灣堡圖》。此套圖採用清代遺留下來的地方行政區劃—堡、里、鄉、澳，故稱「堡圖」。但是各地方政府管轄下的街、庄、社更是構成整套圖的主幹。這些街庄乃至於堡里，自清代以來就是「自治單位」，用以輔助地方政務（州、縣、廳），所以並無明確的區域界線。明治 31 年（1898 年），總督府設置「臨時台灣土地調查局」，開始的土地調查工作，藉由地籍調查、三角測量和地形測量之方法，一方面希望藉此確立土地的所有權，以增加賦稅的增收，並方便土地之交易；另一方面，就是要為各街庄建立一套空間界線分明的地圖，以利於行政、治安上之控制。明治 37 年（1904 年），《臺灣堡圖》完成，台灣各地自此有了明確的空間界線，總督府基於

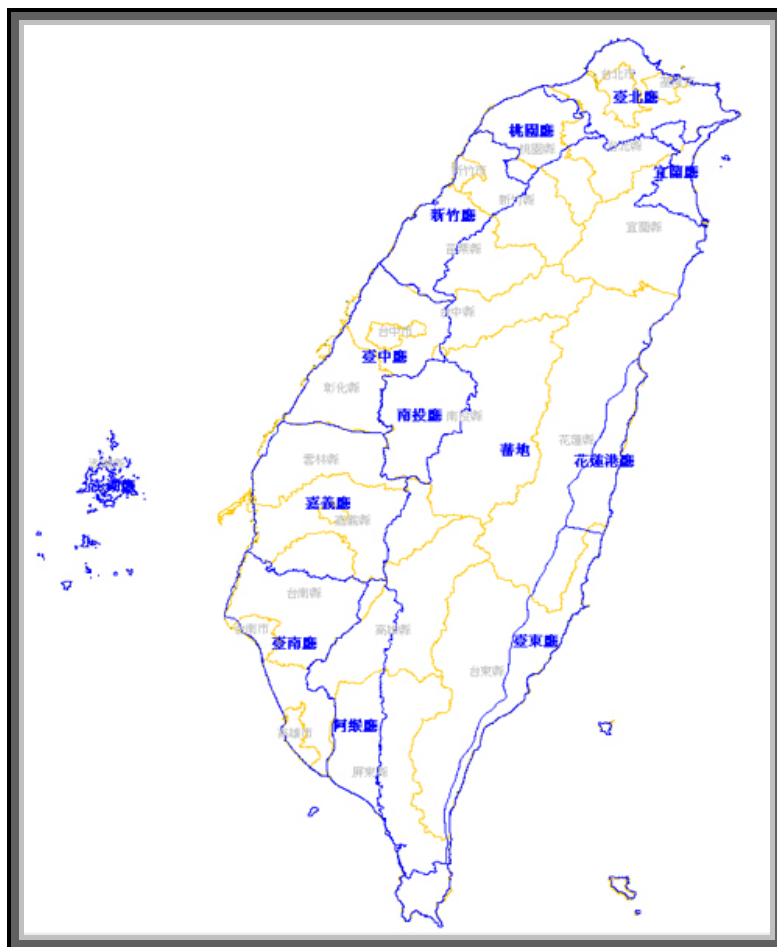


圖 三-7：十二廳之區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

明治 42 年(1909)對「臺灣總督府地方官官制」的修訂過程中，總督府特別於此修正案的附件中，附上新舊地方廳之面積、人口統計表及各廳辦理民事爭訟調停受理件數統計表。總督府對新舊各廳的面積、人口統計表如下表三一1、三一2：¹⁷

行政效率與經費考量，遂再度修正街庄長的管轄區域。因此明治 42 年（1909 年）12 月，雖將區由下級行政輔助機構正式改爲下級行政官署，區的首長由街庄長改爲區長。但是地方下級的行政事務與範圍基本維持不變。從土地調查到地方行政整編等一連串施政，以空間範圍明確地理系統，作爲編成行政、警備，以及各種社會教化機關管轄區域的基本單位，從而奠定總督府對臺灣地域規劃的基礎，並使其權力有利於在空間中施展。

¹⁷ 二表摘錄自徐國章編譯，《臺灣總督府公文類纂官制類史料彙編（明治四十二年至明治四十四年）》，南投市：台灣省文獻委員會，1999，頁 244-246。

表 三-1：現行廳面積、人口統計表（人口依明治 40 年末調查數字）

廳	面積（平方里）	人口
台北	46.3	305297
基隆	49.9	120168
宜蘭	28.7	118178
深坑	23.1	47907
桃仔園	63.8	208557
新竹	54.2	178998
苗栗	68.5	153998
台中	68.9	211885
彰化	66.3	285095
南投	54.5	78078
斗六	111.3	219087
嘉義	86.8	196430
鹽水港	84.7	269355
台南	59.6	196021
蕃薯寮	55.9	51586
鳳山	48.6	179342
阿猴	60.0	162301
恆春	23.5	20319
台東	166.2	51733
澎湖	8.2	54388
合計	1225.8	3108723

表 三-2：新地方廳面積、人口統計表（人口依明治 41 年末調查數字）

廳	面積（平方里）	人口
台北	110.19	471396
宜蘭	34.75	129956
桃園	63.83	229423
新竹	109.28	306397
台中	148.53	509845
南投	99.50	108536
嘉義	198.28	505706
台南	147.67	543485
阿緱	139.32	243296
台東		37862
花蓮港	166.20	28247
澎湖	8.22	57093

九 五州二廳時期（大正 9 年 7 月至大正 15 年六月，1920 至 1926 年）

大正 4 年（1915 年）是日本殖民台灣滿二十週年，經過多年的征討，平地、「蕃地」回復平靜，是統治上的分水嶺。從那一年到 1930 年「霧社事件」發生前夕，日本在殖民統治政策上推動「文化的日本」與同化主義的台灣現代化措施。¹⁸大正 8 年（1919）10 月 29 日田健治郎就任第八任臺灣總督，並且為首任的文官總督，在其發表的施政方針中提到：日本領有台灣，並不同於英法領有殖民地的做法，應「使台灣民眾成為完全之日本臣民，效忠日本朝廷，加以教化善導以涵養其對國家之義務觀念。」然而因台灣民情、風俗相異，因此施行同化政策，須慎重查核，「必先致力推行教育……使其到達政治上均等地步。」而台灣資源豐富，日本領台以來，生產力不斷快速伸展，已使台灣面目一新。台灣地勢處南北交會之要衝，與華南、南洋頗為密切，因此應善加利用，以增進彼此之利益。從田健治郎的施政方針中，一方面他將對台灣採行「同化」之政策，並使台灣人最終能達到在政治上平等之地位；另一方面，則將致力於將台灣建設成日本與南洋貿易的重要基地。田健治郎並且說明文官總督制度之意義：一方面這是時代進步的結果（亦即順應世界民主潮流）；另一方面也是台灣進步的結果（台灣的安定發展已無需再由軍人來管理）。因此，我們可以說，文人總督之派遣，代表著日本對台灣之經營，經濟目的已高於軍事目的，台灣由於資本主義基礎工程建設的逐漸完善，已成為日本重要的南進貿易基地。¹⁹

田健治郎主張對台民採同化政策，因此致力於推行地方自治。他認為地方行政制度雖經數次修正，依然傾向中央集權，地方官權限極小，而且活動範圍有限。因此應提高其地位，擴張其權限，地方事務，當儘量由地方首長負責，以增進利國便民之設施。尤須輔助成立地方公共團體，以協助地方公共事業之完成。為達此目的，他主張「廢支廳而設郡市，置郡守市尹」，並改變明治 34 年以來以警部為支廳長，分掌廳務之慣例，改以普通文官來任職，警察則使其專責於本身相關事務。大正 9 年（1920）7 月，總督府以敕令第 218 號，制定公佈〈台灣總督府地方官官制〉，改革地方行政制度，提高地方官的權限，廢西部十廳，設臺北、新竹、臺中、臺南、高雄五州；廢支廳，州下設郡市；廢區堡里鄉澳，郡下設街庄。東部仍置臺東與花蓮港二廳，廳下設支廳，支廳之下設區。全臺分為五州、二廳、四十七郡、三市、五支廳，二百六十三街、庄，十八區，不設街庄區之地區則置社，屬郡或支廳管轄。此次改革以文官擔任地方行政長官，並提高地方官

¹⁸ 參見藤井志津枝著、《台灣原住民史—政策篇（三）》，南投市：台灣省文獻委員會，2001，頁 129。

¹⁹ 在田健治郎的「內地延長主義」施政方針中，其中之一便是把台灣產業從屬於日本資本經濟中的一環。

的地位，擴大其權限，奠定了地方自治的基礎。然而，由於可以指揮、監督街庄的郡守兼有警察權，加以警察權力的強大和保甲制度的嚴密，因此，警察仍強力且全面地干涉一般行政事物。

這次州—郡—街庄三級制的區劃，是台灣史上最複雜的一次地方行政劃分。其明白顯示出總督府對於地方行政區之劃分，已從之前一再的摸索、試驗、修正，而趨向於穩定與成熟；前期爲了對地方進行有效控制，而將大範圍的縣改爲小區域的廳，而此時期，因爲總督府對地方秩序已建立及掌握，因此，對於新的行政區的劃分，已將重點轉向行政職能營運上的需求。²⁰

這個時期的「街庄」空間範圍在國民政府來台後雖然有計畫重新調整，但是事後仍維持原狀，並改爲「鄉鎮」。而此時期對台灣許多地名的改革，絕大部分到國民政府時期仍在沿用，因此在了解台灣地名的發展過程裡，大正 9 年（1920）是一個重要的年代。

大正 11 年（1922 年），總督府考量「蕃情」緩和，「蕃人」已逐漸「進化」，因此勿須加以特別限制，乃決定將其編入普通行政區域內。自此，台灣山地併入一般行政區，不再成爲一個特殊地域。（五州二廳之區劃如下圖三—8）

²⁰ 參見黃靜嘉著，《春帆樓下晚濤急—日本對台灣殖民統治及其影響》，臺北市：台灣商務，2002，頁 250。

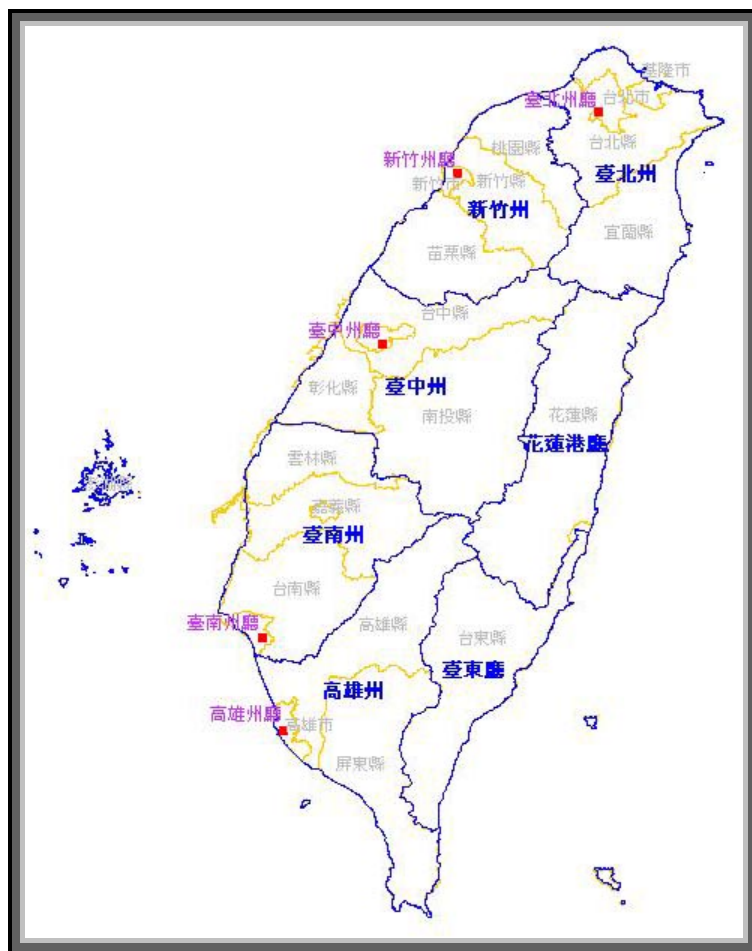


圖 三-8：五州二廳之區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

十 五州三廳時期（大正 15 年 6 月以後，1926 年以後）

大正 13 年（1924 年）12 月，總督府再度修正地方官官制，將原本之三市（台北、台中、台南）增為五市（增加了基隆與高雄）。大正 15 年（1926），總督伊澤多喜男以澎湖為要塞區，為開發澎湖群島，於 6 月 21 日以敕令第一百八十號修正「臺灣總督府地方官官制」，將高雄州下澎湖郡改制為澎湖廳。澎湖廳下轄二支廳，但支廳下轄街庄。此地方官制自 7 月 1 日起施行，自此全臺成為五州三廳。原五州二廳之州、廳治及管轄區域，除高雄州劃出澎湖郡外，其餘皆照舊。因此，基本上仍維持於大正 9 年（1920）的規模。（五州三廳之區劃如下圖三—9）

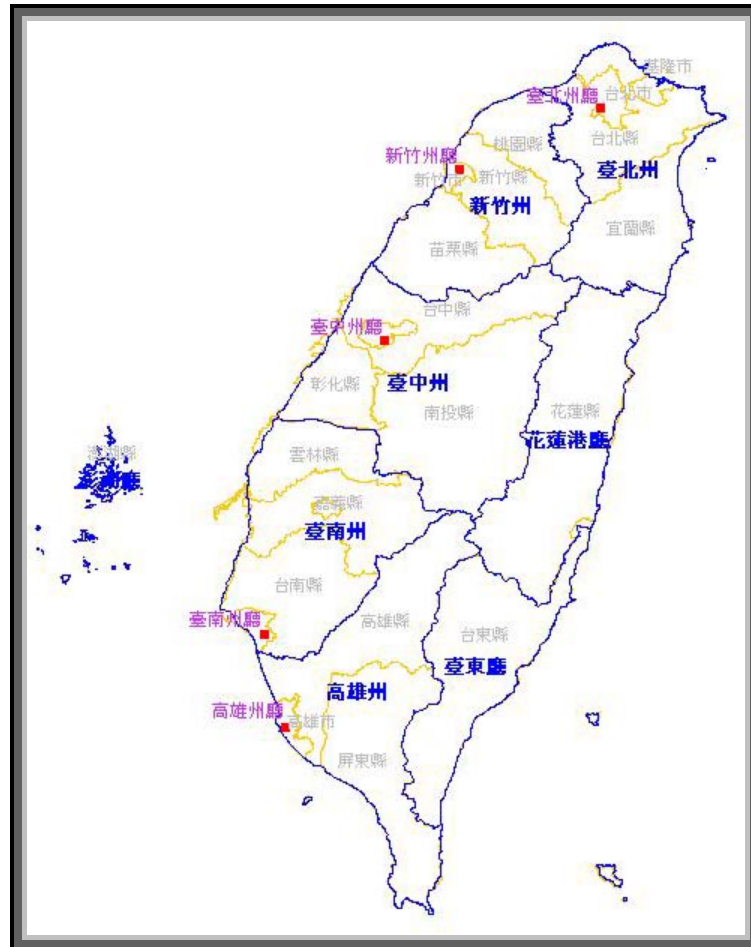


圖 三-9：五州三廳之區劃圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

第三節 二次大戰前日本地方政府制度

日本在明治維新前的江戶幕府時代，在地方上已經有了町村制度的存在。到了明治時代，尤其是明治 4 年（1871 年）7 月實行「廢藩置縣」之後，更確立了府道縣都市町村制度，並制頒了種種地方自治法規，以施行地方自治。

明治元年（1868 年）在德川慶喜將軍之「大政奉還」下，政權歸還朝廷，也為歷時 260 餘年之久的封建幕藩體制劃上了休止符，朝廷沒收舊幕府之領地為直轄，分為 8 府 21 縣。明治政府於同年閏 4 月發佈政體書，將地方區劃為府、縣、藩三種，府縣為朝廷直轄之地，府置府知事，縣置縣知事，掌理地方一般行政事務；而各藩雖直屬朝廷，但仍擁有封土人民，其領內事務，皆由藩主統轄，明治政府此時對藩主之領土還未有完全之權力。明治 2 年（1869 年）1 月，因薩摩、長州、土佐、肥前等四藩主為「版籍奉還」而連署上表，明治政府藉此下令未上表之藩亦須盡數歸還版籍，將全國 273 藩之領土及其人民都收歸中央管轄，藩主以知藩事的身分列於華族，並依舊享有租稅徵收權及藩兵統率權。明治政府借此和平的方式一舉收回領地權，向著近代統一國家的建立邁出決定性的一步。明治 4 年（1871 年）7 月，木戶孝允以天皇的名義頒布了「廢藩置縣」的詔書，強調「政令歸一」，進行廢藩置縣的改革，並免全國知藩事之職，命其移住東京，將全國 273 藩，皆廢而改為縣，各藩領土被劃分為一使三府 302 縣。其後於同年 11 月制訂府縣官制，將全國各府縣合併為三府（東京、京都、大阪）72 縣，改縣知事為縣令，頒佈縣治條例及事務章程，府縣之下設區，區置區長。明治 11 年（1878 年）7 月，明治政府制頒「府縣會規則」、「地方稅規則」及「郡區町村編成法」，於府縣成立地方議會、議決地方預算，開始實行地方自治。並將府、縣之下的中級地方行政區域分為「郡」、「區」兩種，其下一級行政區則為「町」和「村」。明治 22 年（1888 年）頒佈憲法後，再度將地方行政區合併為 3 府 42 縣，於隔年 5 月頒佈府縣制，規定府、縣為法人，但其知事仍由中央政府任命，故地方自治權還是有限。

明治 13 年（1880）公佈區町村會法，成立議會機關，置區、町、村會，逐漸形成地方自治的型態。明治 21 年（1888）制定市制與町村制。市制將舊日的區合併為市，與町、村並為地方自治單位。明治 23 年（1890 年）頒佈府縣制及郡制。大正 12 年（1923），廢止郡制，郡失去了地方公共團體的性質，而只是單純的行政區域，置郡長管理郡內的行政事務。大正 15 年（1926）6 月，地方官制改革，又廢郡長之制，於是郡又失去國家行政區域之性質，而變為一單純的地理上的名稱。

戰前日本地方制度，在原則上為「府縣」、「市町村」之二級制度。雖然經過數次之修改，但因明治憲法本身並沒有關於地方制度的規定，地方自治權得不到憲法的保障，因此，在實際上，地方公共團體只有極小範圍的自治權，中央政府可以普通法律廢除地方團體，或隨時增減地方團體之權限。換句話說，戰前日本政府的地方制度，具有強烈的國家主義之官僚政治性格，並由於中央強力集權的結果，地方可說是毫無抗衡中央的力量。²¹

這種中央集權的、強烈的國家主義之官僚政治性格的地方行政制度，在總督府地方官官制的不斷變更中，也清楚顯現出來。然而，總督府在台灣的地方行政制度，既不採用純日本國內行使的制度，也不採用清代舊慣，而是純殖民式的地方統治方式，最大的特色是縣知事、支廳長、島司等地方長官權限很大，等於是把台灣總督本身所擁有的專制統治權，直接委由地方長官，方便其推動行政事務。再加上撲天蓋地構成綿密組織網的警察政治，台灣的街、庄、鄉在清領時期所擁有的模糊、不受強制的空間，此時已更加受到壓抑，更沒有反抗的可能。

第四節 日治時期台灣的空間治理策略：空間的規訓與資本主義基礎工程的建立

「我們已經做到令人讚嘆的成就，我們改變了混亂的局勢、恢復平靜、建立秩序、實現財政獨立、注意到自然資源的發展、促進工業化，並確保島上人民的身家與財產安全……我們卓越的殖民紀錄是因為日本民族擁有統治其他民族的獨特能力，以及我們在殖民管理上的技巧。這同時證明了我們管理熱帶殖民地的高度效率。」

東鄉實與佐藤四郎²²

從上述日治時期台灣行政區的變革中，從明治時期的一縣二民政支部一廳（明治 28 年）、三縣一廳（明治 29 年）、六縣三廳（明治 30 年）、三縣四廳（明治 31 年）、二十廳（明治 34 年）、十二廳（明治 42 年），再到大正時期的五州二廳（大正 9 年）、五州三廳（大正 15 年），我們看到了一個由簡到繁、再到簡，以及由大區域到小區域、再恢復到大區域的過程。然而從前期的三縣一廳區劃到

²¹ 參見陳水逢著，《日本政府與政治》，臺北市：黎明，1984，頁 441-445。

²² 東鄉實與佐藤四郎著，《台灣殖民發達史》，本段譯文參見荆子馨，《成爲「日本人」》，臺北市：麥田，2006，頁 33。

後期五州二廳區劃，卻是總督府不斷地在台灣施展權力、進行改造的結果。如同東鄉實與佐藤四郎所說的「我們改變了混亂的局勢、恢復平靜、建立秩序」。

非常明顯的，在明治 42 年以前所做的頻繁的地方行政區域調整，是爲了因應地方綏淨的要求，例如明治 30 年六縣三廳之調整，乃是因爲第二任總督桂太郎認爲台灣民間抗日力量尙大，而前期三縣一廳制度，因自然隔閡與交通不便，無法因應軍事上的需求。而因爲兒玉源太郎認爲地方制度應求政令統一、事務敏捷，於是在明治 31 年改爲三縣四廳之區劃。然而，由於兒玉源太郎與後藤新平在台灣所做的許多改革，爲後續的殖民統治立下基礎，使得往後的地方行政區域調整不再只是考量軍事上之方便，而思考到了如何開發台灣資源，以增加生產。例如明治 42 年因爲第五任臺灣總督佐久間左馬太認爲，台灣「地方已見寧靜，地方政務有長足之進步，逐年見其發展……尤其產業之勃興，在其政策及設施統一上，需要擴張地方廳之區域，以統制其事務。」因此又將地方行政區裁減爲十二廳。那到底兒玉源太郎與後藤新平在台灣做了什麼改變而影響著台灣的空間區劃。

日本佔領台灣初期，除遭到少數台灣正規軍隊的對抗外，其大部分的反抗來自台灣民間老百姓自發組成的抗日游擊隊。而這樣的抗日游擊活動，在明治 31 年（1898 年）兒玉源太郎就任台灣總督之後，改採以軍隊爲後援、以警察爲中心，軟硬兼施，鎮壓、招降的兩面手法來對付抗日軍，使得抗日軍逐漸式微，甚至淪爲盜匪，而被完全消滅。²³ 兒玉源太郎與後藤新平改變了以往統治台灣「抵抗／鎮壓」、治亂循環的暴力統治模式，而賦予了其統治型態以現代的權力樣貌。

兒玉雖然擔任台灣的總督，但同時在中央兼任數職（曾兼任陸相、內相、文相、參謀部次長、滿洲軍總參謀長等），其在台灣的時間並不長，因此，統治台灣的任務主要就落在後藤新平身上。而在此時期台灣民眾的抗日游擊活動告一段落，及日本政府將補助台灣經費刪減爲 400 萬圓，此二者爲後藤統治台灣設立了前提條件：一方面反抗運動的減少，使其有能力關注其他政事；另一方面，日本政府對台補助經費的減少，使其必須充實台灣稅源，以支應總督府之支出。

後藤對於台灣的統治採取所謂的「生物學統治原則」，其對於台灣的統治實施建立在徹底的調查了解下。台灣此時雖然抗日活動告一段落，然而民間仍然存在有反日的情緒，爲此後藤在台灣建立了「警察國家體制」，以規訓台灣人民，使其不再反抗殖民政府；而爲了籌措統治台灣的經費，後藤完成了土地調查並實行土地制度之改革、著手交通建設、統一度量衡與整頓金融制度及輔導建立新式製糖業，將台灣資本主義化，促進台灣的生產，以挹注日本資本主義帝國的進一步發展。

²³ 參見許世楷著，李明峻、賴郁君譯，《日本統治下的台灣》，臺北市：玉山社，2005，頁 34。

以下就從空間的規訓與資本主義基礎工程的建立這兩方面，來探討此時期殖民政府的空間治理策略。

一 規訓空間的建立

「到十八世紀後期……一種精心計算的強制力慢慢通過人體的各個部位，控制著人體，使之變得柔韌敏捷。這種強制不知不覺地變成習慣性動作……在十七和十八世紀，紀律（規訓）變成了一般的征服程式。它們與奴隸制不同，因為它們不是基於對人身的佔有關係上。紀律的高雅性在於，它無須這種昂貴而粗暴的關係就能獲得很大的實際效果……這種紀律（規訓）的歷史環境是，當時產生了一種人體藝術，其目標不是增加人體的技能，也不是強化對人體的征服，而是要建立一種關係，要通過這種機制本身來使人體在變得更有用時也變得更順從，或者因更順從而變得更有用。」

Michel Foucault²⁴

「吾之職務為統治台灣，而非征討台灣。」

兒玉源太郎²⁵

傅科曾提到在 18 世紀，一種新的「權力機制」正在誕生。這個機制的新穎之處表現在幾個方面：首先是它控制的規模，它將人體予以「解剖」，分別的施加微妙的強制；其次是控制的對象，它從機制上一運動、姿勢、態度一來掌控，來進行各項操練；而最後，最為重要的是它實施一種不間斷的、持續的監控，而這種監控是根據儘可能嚴密地劃分時間、空間和活動的編碼來進行的。這些方法使得人們可以經由對於人體的運作精心的調控，不斷地施予征服人體的各種力量，並賦予這些力量以柔順—功利的關係，傅科將這些方法稱作為「規訓」（紀律）。「規訓」（紀律）是古典時期權力機制的重要發展，並成為現代民族國家掌控人民的重要技藝，而在現代時期這種方法發展到更加的極致（精緻）。²⁶

²⁴ 參見傅科（Michel Foucault）著，劉北成、楊遠嬰譯，《規訓與懲罰—監獄的誕生（Discipline and Punish：The Birth of the Prison）》，台北縣新店市：桂冠出版，2003，頁 135-137。

²⁵ 出自兒玉源太郎於就任台灣總督後，於明治 31 年(1898)6 月 3 日對幕僚參謀總長與各旅旅長之訓示。參見許世楷著，李明峻、賴郁君譯，《日本統治下的台灣》，臺北市：玉山社，2005，頁 152。

²⁶ 傅柯有他自己獨特的斷代論述。他很少用「現代性」這個字，而較傾向於用「現代時期」，區分於文藝復興與古典時期，也有別於一個接下來的、還未命名的、可以稱之為「後現代時期」。而在傅科的區分中，古典與現代時期的劃分並不明顯，因為在其對於現代性的批判中，他認為現代時期的規訓與常態化權力肇始於古典時期。傅科區分了兩個後文藝復興時期：一個是古典時期（1600—1800），另一個是現代時期（1800—1950）。他認為古典時期開啓了一種支配人類的有效模式，而在現代時期發展到極致—支配技術的擴展與更加的精緻化。這種現代性的負面效應，受

對於曾至德國留學，學習現代醫學的後藤新平來說，顯然深諳這種規訓的權力機制。²⁷ 後藤為醫生出身，曾至德國留學，學成歸國後，出任了內務省衛生局長。後藤因此將醫學上的知識轉化為社會統治的原則。他曾在《國家衛生原理》（1889年）中提出，人是一種生存在弱肉強食，適者生存的競爭激烈環境中的生物。人以「生理的動機」（及發揮身體所賦予的天性）來達成「生理的圓滿」，以滿足「身心健全之生活」。然而，人以自我保存為出發的生存競爭，終將威脅到自我的生存。因此，必須有一種力量來裁定紛爭，建立秩序，使個人都能實現「生理的圓滿」，這個力量就是國家（類似霍布斯所說的「利維坦 Leviathan」）。國家是完成「生理的圓滿」的最高有機體，因此作為國家理性最高體現者的「治者」（醫生），應努力提昇無知國民的文明及生活水平。後藤曾解釋所謂的「生物學統治原則」就是「吾人在統治台灣時，要先對這個島上的舊習慣制度好好地作科學調查，再酌量它的民情來從事政治的……。如果不懂這種道理，而突然要把日本國內的法制搬進台灣實施的那些人，無異是要把比目魚的眼睛突然轉換成鯛魚的眼睛，他們真是不懂真正的政治！」²⁸ 後藤新平對於殖民統治的想法其實也就是一種將「公共衛生醫學」與「國家統治政治學」結合為一的現代思維。

那麼，後藤新平是如何施展「支配一切之眼」，運用手術的方法，看穿、解剖台灣，而予以重新改造？首先，他利用各種調查事業，包含土地、人口、舊貫等，建立了大量的數據、檔案，以解析台灣。而在這個過程中，他建立了綿密的監控網絡以從事調查，並利用這些調查所得到的數據，來對台灣社會進行改造（包含人和土地），以肆應其殖民統治之需求。

（一）、土地調查事業與土地制度之改革

到了許多思想家的關注，然而不同於許多思想家對現代理性對於自然與社會所顯示的強制性後果的分析，傅科則將注意力專注在經由社會機制、論述、日常實踐上對個體的支配。他認為從古典時期開始，經由系統地建構知識與論述，及分類和規則化所有的經驗形式，知識和論述成為社會常規鱗狀交疊的語言系統。在此過程中各種人類經驗，變成了分析的客體或嚴密檢查的對象，在現代理性和科學的參考架構下，成為現代的知識論述，而被建構及再建構，而形成一種權力／知識體制的「帝國主義」。參見 Steven Best & Douglas Kellner 著，朱元鴻等譯，《後現代理論一批判的質疑》，臺北市：巨流，1994，頁 58-61。

²⁷ 現代的臨床醫學是規訓機制的重要的催生者，傅科曾寫道「在揭示了人類與存在之物質條件間的不可分離性後，將能啓示『人類在合理的預期下，如何儘可能且儘久地使個體之生命免於疾病的侵害』；而這也代表著『治療技藝與市民秩序之交會點』……如果醫學無法同時涵攝對自然的百科全書式的知識與對人在社會中的瞭解，那這種醫學便不足以被稱為臨床醫學。」臨床醫學藉由將科學視覺化，運用觀看，將事物予以辨別、分類、估算、配置與重組，而使得目視之無上主權逐步確立，並最終成為一「支配一切之眼」。因此「疾病將自行演繹成為不易之真理，不受侵擾地被呈獻於醫生的目視之前；而社會則為醫學所包圍，被教育、被管理。」如此，社會成為現代臨床醫學的管理對象。而想必後藤新平在德國學習現代醫學的過程中，也練就了一雙「支配一切之眼」。傅科的觀點參見傅科著，《臨床醫學的誕生》，臺北市：時報文化，1994，頁 90、119、142-143。

²⁸ 參見楊碧川著，《後藤新平傳—台灣現代化的奠基者》，臺北市：一橋，1995，頁 29-30。許極燉著，《台灣近代發展史》，臺北市：前衛，1996，頁 267。

諾貝爾經濟學獎得主 Douglas North 認為，國家對整個經濟社會的最基本的一項干預，便是以公權力來設定產權。因為對於土地制定單一而明確的所有權，將有助於納稅及經濟交易，這是近代資本主義殖民政府的重要工作。就這個角度來看，日本殖民政府在領臺初期的重要經濟工作，便是設定了現代土地所有權制度，另外還引進了現代銀行和公司（株式會社）制度。²⁹

總督府於明治 31 年（1898 年）公佈「台灣地籍規則」和「台灣土地調查規則」，設置臨時土地調查局，自是年 9 月起至 1903 年止從事調查，從事調查的事業包含地籍調查、三角測量和地形測量等。總督府實施土地調查的首要之務就是派員，會同地方官吏、街庄社長等地方相關人員，實地勘查堡、街庄社和土名的境界。此次調查以劉銘傳在光緒十二年（1886）的清丈區域為藍本，並斟酌地勢和慣例，與地方官員協商後進行查定。經調查確定境界以後的街庄社和土名名稱及其區域，一般稱為查定區域，經由查定區域所確立的行政界線，成為總督府土地臺帳的調製、戶口的編查、國勢調查和農、工、商各業的調查的統計單位，而成為一套長期穩定的空間組織系統。土地調查的結果，除了建立一套更為合理的街庄和土名體系外，更重要的是以土名為單位設計出一套「以地統人」或「以地籍統戶籍」的方法。其方法是將每一土名內的土地自成一個地籍編號系統，並以此編號系統作為戶籍的編製系統。也就是一戶人家的戶口是以該戶所在土地的地號（地番）為號碼（番地）。所以，在每一個土名內，地籍和戶籍，人口和土地，也就渾然結為一體。而經由此種的人為設計，使得土名和街庄的空間領域，具有更堅強的持久性。³⁰

土地調查藉由三角測量和地形測量，使得殖民政府能繪出精確的台灣地圖，有了精確的地圖後，更方便了其對於台灣的空間治理。總督府深諳地圖的重要性，在其統治台灣時期曾多次製作台灣的地形圖（如下表三一3），這些地圖成為協助其治理台灣的重要工具。

²⁹ 參見葉榮鐘著，《近代台灣金融經濟發展史》，臺北市：晨星，2002，頁 37。

³⁰ 參見施添福著，《蘭陽平原的傳統部落—理論架構與基本資料（上冊）》，宜蘭縣：宜蘭縣立文化中心，1997，頁 54-63。

表 三-3：日治時期實測台灣地形圖

地圖名稱	比例尺	張數	調測時間	調測機構
台灣地形圖	五萬分之一	85 以上	1895-1896	台灣臨時測圖部
台灣堡圖	二萬分之一	466	1904	臨時台灣土地調查局
台灣地圖	十萬分之一	36	1905	台灣總督警務本署
台灣蕃地地形圖	五萬分之一	68	1907-1916	台灣總督蕃務本署
台灣地形圖	二萬五千分之一	177	1921-1928	日本參謀本部陸地測量部
台灣地形圖	五萬分之一	117	1924-1945	日本參謀本部陸地測量部
資料來源：蘇碩斌著，《看不見與看得見的臺北》，臺北市：左岸文化，2005，頁 223。				

此外，土地調查之目的還在於明確土地之相關權利義務及土地面積、生產力與負擔力之查核。其結果為將小租戶確定為業主並為納稅義務人，對於大租戶則發行大租權補償公債與以補償。如此消除以往台灣社會一地二主之情形，使得土地利用、交易之安全獲得保障。另外自 1904 年起加增田賦，充實財政，以利殖民統治各種建設之推行。

對於土地調查的效果，矢內原忠雄將其歸納為以下三點：一是掌握了台灣的地理形勢，有利於治安的維持。再者整理隱田，增加土地的甲數，復以大租權消滅，地租得以改訂增徵，總督府歲收大為增加。最後因土地權利關係的確立，使土地的交易獲得安全保障。而這種經濟上的利益又成為資本的誘因，使得日本資本家可以放心地投資台灣土地及設立企業。³¹

除了對於西部平原之田園地確定業主權外，總督府更於明治 43 年（1910 年）開始，於 5 年間，實行林野調查，以確定官有民有之權。調查結果，官有林地為 916,775 甲，民有林地為 56,961 甲。林野調查及整理事業之效果，在於確定了林野的所有權（即大部分為官有），其屬於官有者，不論是官方經營或撥給民間資本家，都可得到確實的基礎。另外對於民有林地之利用與交易，則在法律上給予安全之保障。如此誘導了資本家向林野的發展，進一步促使了台灣山地林野的資

³¹ 參見矢內原忠雄著，林明德譯，《日本帝國主義下之台灣》，臺北市：吳三連台灣史料基金會，2004，頁 35。

本主義化。³²

然而在前述的田園地及林野地之外，台灣尚有許多廣大的原住民居住地區未被利用。³³總督府於是從大正 14 年（1925 年）開始了森林計劃事業，實施了所謂「番界林野」的調查整理，並將已踢除「民有地」並經確認的絕大片「官有林野」土地，開始整理撥給日本企業家經營，藉以開拓國家資本及民間資本的發展途徑。當時正值日本海外投資熱潮，日本資本家對投資市場需求大增，而台灣的「蕃地」正好成爲提供剩餘資本投入的缺口。企業家投資於樟腦製造業與伐木業，不斷侵蝕原住民的生存空間，「蕃地」逐漸減少。總督府甚至爲了開發林地資源，而將原住民村落「集團移住」，迫使其成爲日本地主下的佃農。因爲對於總督府來說，「蕃地」在法律上已經是「官有地」，而官有地上的「林產物」和「蕃人」國家可加以支配的資源罷了。³⁴殖民政府與資本家聯手對原住民土地的掠奪，迫使其起而反抗，而成爲總督府的頭痛問題。

藉由前述三項事業，總督府釐清了全台所有的土地，爲日本資本前進掃除了障礙，而將全台都置於其征服之下。

（二）、人口調查事業

總督府於明治 36 年（1903 年）6 月以律令第 34 號公佈「戶口調查令」，明治 38 年（1905 年）5 月制訂「臨時台灣戶口調查官制」，於同年 10 月 1 日開始在全台各地實施臨時戶口普查。這項調查事業在台灣能先於日本內地先實施，主要是得利於警察制度的幫忙，當然實施的結果，更有助於警察對地方的掌控。明治 39 年（1906 年）實施新的「戶口規則」，廢除原有地方機關的戶籍，代之以警察編製的戶口調查簿，能及時的記載戶口異動資料，使得統治者能完全地掌握台灣的人口動態與人力資源。

殖民政府於大正 4 年（1915 年）進行了第二次的人口普查，之後則每 5 年進行一次普查，至 1940 年爲止，前後清查了 7 次之多，將台灣人民作了徹底的

³² 參見矢內原忠雄著，林明德譯，《日本帝國主義下之台灣》，台北市：吳三連台灣史料基金會，2004，頁 35-37。

³³ 台灣林野總面積 265 萬甲之中，即有 172 萬甲屬於原住民區域（當時所謂的「番界」）。參見矢內原忠雄著，林明德譯，《日本帝國主義下之台灣》，台北市：吳三連台灣史料基金會，2004，頁 39。

³⁴ 其實早在明治 28 年（1895 年）總督府首任民政局長水野遵所做的施政報告〈台灣行政一斑〉中，已將原住民族列入「殖產」的項目下，而與作爲「地方行政」對象的漢人統治分開。這充分顯示出殖民政府「理蕃」政策的核心思想，是否定了台灣原住民的基本人格和尊嚴，把其物化爲資源，而偏重於「殖產興業」的開發。參見藤井志津枝著，《台灣原住民史—政策篇（三）》，南投市：台灣省文獻委員會，2001，頁 2-3。

分類（性別、年齡、戶籍等），以了解台灣人口的特質。George Barclay 在《台灣的殖民發展與人口》（The Colonial Development and Population in Taiwan）中曾謂「在日本統治之下，台灣很可能稱得上是全世界被調查的最詳細、最完整的殖民區域。每年有大量的統計數據、特殊的數字調查不斷地被編纂。經濟、地勢、原住民部落、礦藏、農產品、工業產品、以及外貿等全部被調查及再調查，一直查到沒有什麼東西可以再加進原先的知識之中。」³⁵（總督府歷次人口普查辦理概要如下表三—4）

表 三-4：總督府歷次人口普查辦理概要

次數	調查名稱	主辦機關	調查日期	自籌備至整理 完成之日期	調查經費 (臺幣元)
1	第一次臨時戶口調查	臨時戶口調查部	明治 38 年 (1905) 10 月 1 日	明治 38 年 4 月至 明治 41 年 3 月	184090
2	第二次臨時戶口調查	臨時戶口調查部	大正 4 年 (1915) 10 月 1 日	大正 2 年 7 月至 7 年 3 月	206684
3	第一次國勢調查	臨時國勢調查部	大正 9 年 (1920) 10 月 1 日	大正 7 年 4 月至 13 年 3 月	504839
4	第二次國勢調查	臨時國勢調查部	大正 14 年 (1925) 10 月 1 日	大正 14 年 4 月 昭和 2 年 3 月	109589
5	第三次國勢調查	臨時國勢調查部	昭和 5 年 (1930) 10 月 1 日	昭和 4 年 4 月 至 9 年 3 月	539263
6	第四次國勢調查	臨時國勢調查部	昭和 10 年 (1935) 10 月 1 日	昭和 9 年 4 月 至 12 年 3 月	144645
7	第五次國勢調查(1)	臨時國勢調查部	昭和 15 年 (1940) 10 月 1 日	昭和 15 年 4 月 至 19 年 3 月(一)	993000 (二)

附註：(一)因戰事影響未整理完成。(二)預算數。

資料來源：根據臺灣省行政長官公署統計室編輯之《臺灣省五十一年來統計提要》表 54 編製。

(三)、台灣舊慣調查

後藤新平強調「吾人在統治台灣時，要先對這個島上的舊習慣制度好好地作科學調查，再酌量它的民情來從事政治的」。總督府於明治 34 年（1901 年）設立「臨時台灣舊貫調查會」，由民政長官（後藤新平）兼任會長。舊貫調查會的主旨在於提供施政立案的政治目的。

³⁵ 引自姚人多〈認識台灣：知識、權利與台灣在台之殖民治理性〉，收錄於《台灣社會研究季刊》，42 期，頁 125。

舊貫調查配合土地調查事業，先從北部開始調查，而漸行推及南部，而以中部之調查為最後的工作。總督府從一開始即以專業、學術的態度，聘請京都帝國大學教授岡松博士主持此項事業，辦理台灣舊法制及農、工、商經濟等調查事項。

總督府將調查結果編纂成《台灣舊慣制度一斑》、《台灣私法》、《番族調查報告》、《台灣土地貫行一斑》等，有助於其了解台灣人民之風俗習慣，減少總督府施政上的阻力。另外，總督府以學術嚴謹的態度來從事調查，留下了可觀的資料，對於爾後的台灣研究工作，有很大的助益。

(四)、警察政治的開展

「台灣的警察制度，不論體或用，都與日本的警察制度不同。這實為台灣警察之一特色。如果不了解這種警察制度的特色，就不能理解台灣殖民政策的性質。台灣的警察，實為台灣殖民政策的重心所在。台灣的警察，除其本身固有的事務以外，而幾乎輔助執行其他所有的行政；過去有所謂『警察國家』的理想，這一理想在台灣已成事實。台灣殖民政策的成功，一部分不得不歸功於這一警察制度。」

持地六三郎³⁶

總督府於台灣警察統治之確立，主要應歸功於兒玉源太郎與後藤新平二人之設計。

總督府在領台初期平定抗日軍隊後，於明治 29 年(1896)4 月開始實施民政，於總督府民政局官制及地方官官制中將警察機關設計為三級制度：在中央部份依照總督府條例設置內務部警保課。地方部分則依據地方官官制設置縣警察部，警察部置警部長。支廳及澎湖島廳，設置警察署或警察分署。³⁷然而當時因台灣尚未平靜，總督府官制乃頻頻更動。明治 30 年(1897)，將一般行政事務與警察分離，分別設立警察署與辦務署，來分別掌管警察事務及一般行政事務。但在「三段警備制」下，³⁸專責警務的警察署負責的區域只為平靜地帶，對治安維持的工作上居於輔助地位，而未被重視。

³⁶ 譯文參見鹽見俊二著、周憲文譯、〈日據時代台灣之警察與經濟〉，收錄：王曉波編，《台灣的殖境地傷痕新編》，臺北市：海峽學術出版社，2002，頁 235。

³⁷ 參見除國章編譯，《臺灣總督府公文類纂官制類史料彙編（明治二十八年至明治三十三年）》，南投市：台灣省文獻委員會，1999，頁 148-163。

³⁸ 為鎮壓台灣民眾的抗日運動，台灣總督府自明治 30 年（1897 年）底開始實施了所謂三段警備體制。該體制為第三任總督乃木希典所建議實施，其目的乃為了調和軍、憲、警之間的衝突，將台灣全島劃分為三個地區，將其中「土匪」最為猖獗的山地一帶做為「一等地區」，派駐軍隊充當守備；而對「土匪」騷亂較輕的平地市街劃為「三等地區」，以警察維持治安；兩地區的中間地帶則劃歸「二等地區」，以憲兵從事警備工作。參見許世楷著，李明峻、賴郁君譯，《日本統治下的台灣》，臺北市：玉山社，2005，頁 150。

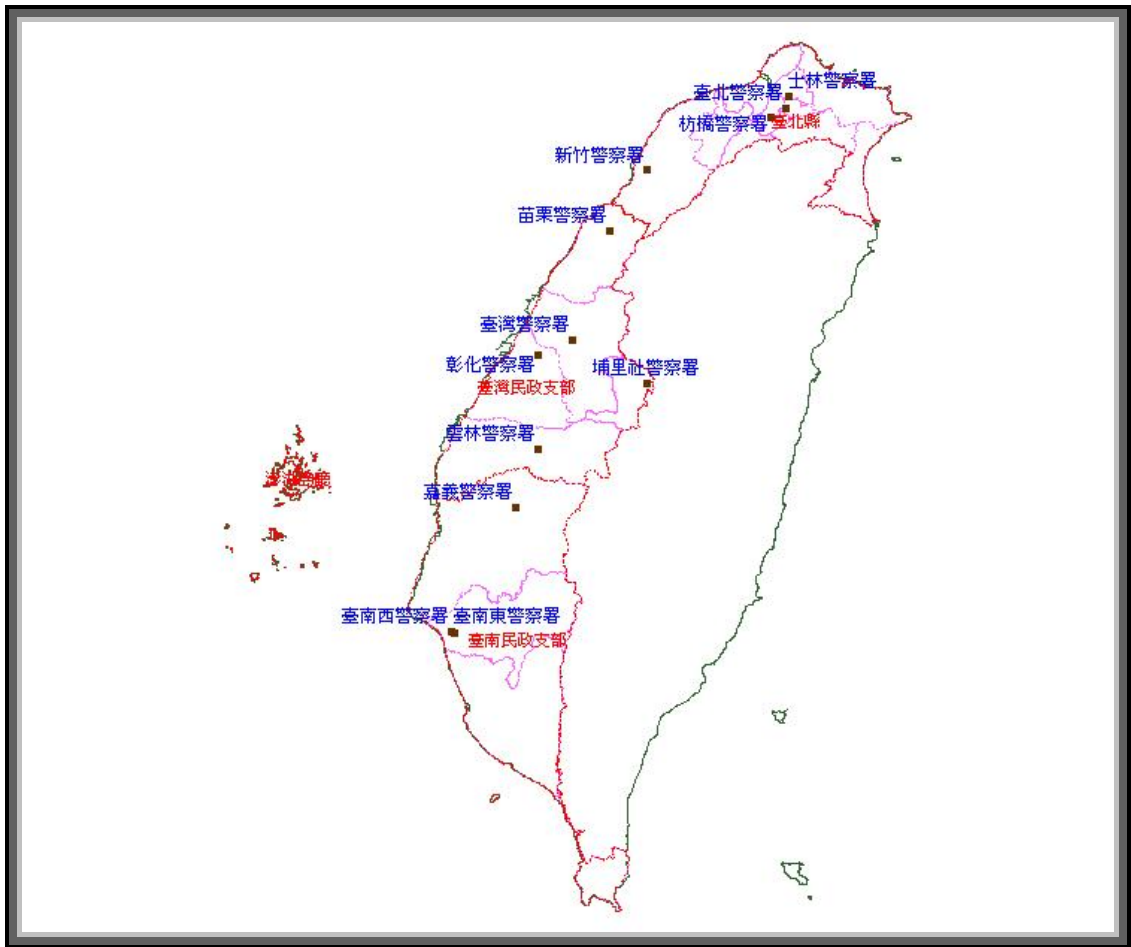


圖 三-10：明治 28 年（1895）8 月警察署分佈圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁

http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

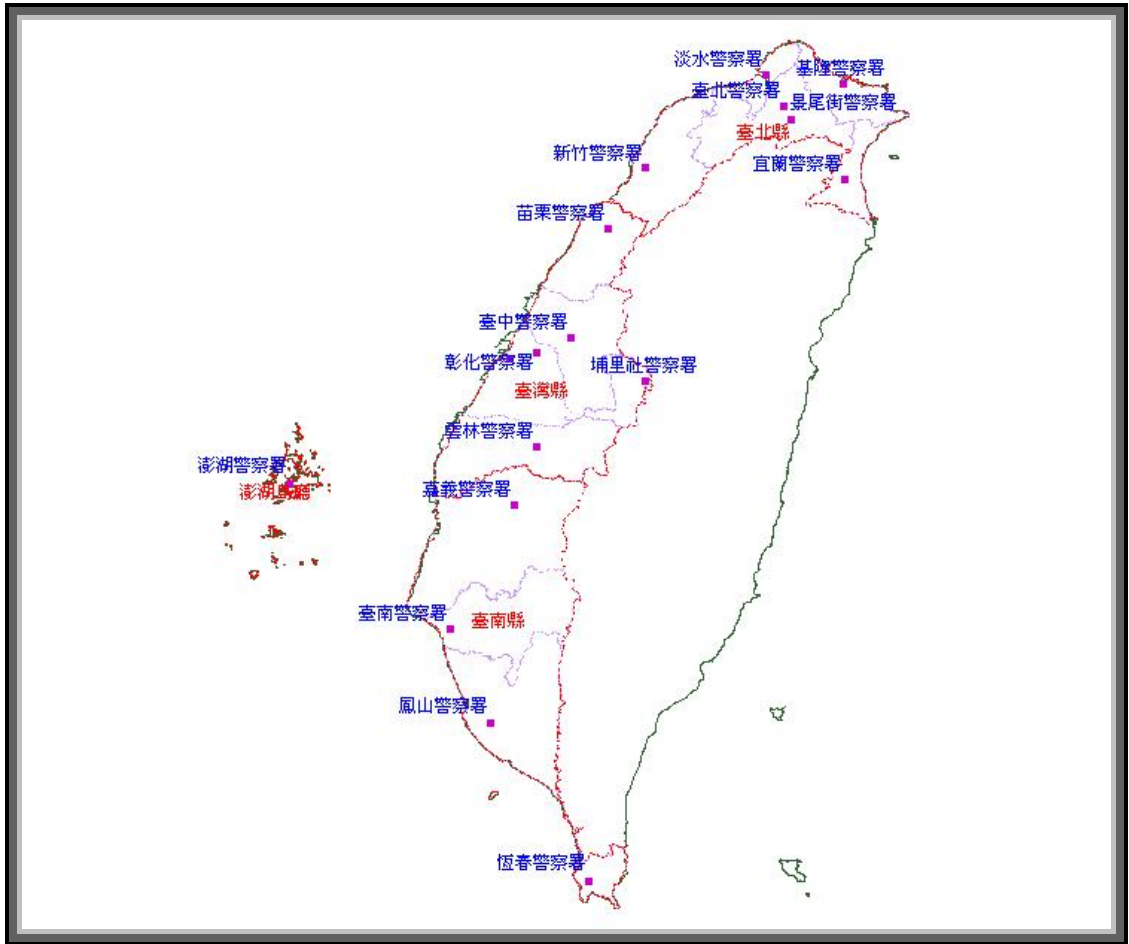


圖 三-11：明治 29 年（1896）4 月警察署分佈圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

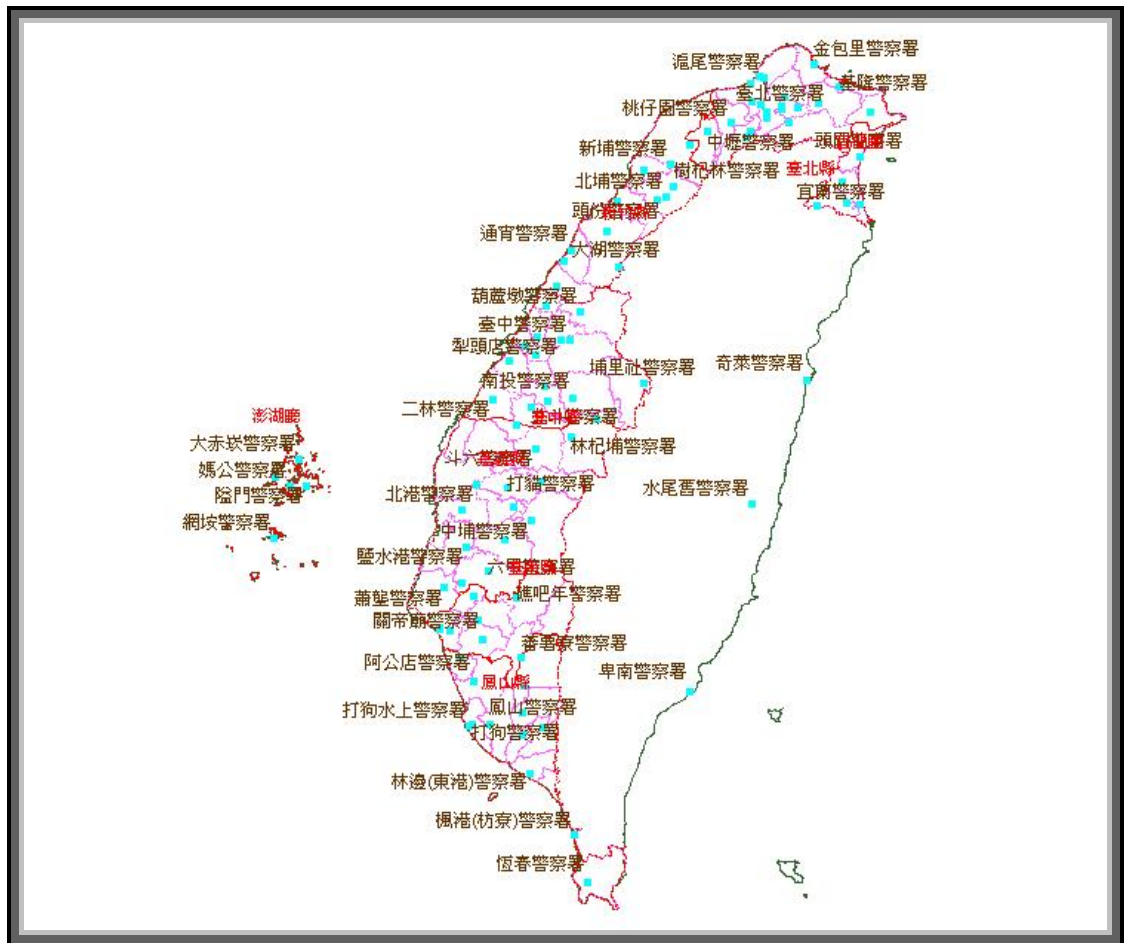


圖 三-12：明治 30 年（1897）5 月警察署分佈圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

從前面三張（圖三一10、11、12）明治 28 年至 30 年的警察署分佈圖中，可以發現，隨著台灣的逐漸平定，總督府不斷地增設警察署，並成為其在地方上殖民統治之象徵。

明治 31 年(1898)，第四任台灣總督兒玉源太郎與民政長官後籐新平，認為當時六縣三廳，縣廳下轄辦務署、警察署及撫墾署的編制方式，造成地方機關構成複雜，冗員過多。於是決定將地方行政制度簡化，同時裁併縣與辦務署，並將警察署及撫墾署合併於辦務署，統合事權，擴大辦務署之職權。辦務署長名義上擁有警察權，其下的第二課長以警察官充任，僅具有輔助性質，但實際執行面上，握有警察實權的，仍是第二課課長，致使其常與辦務署長在指揮權上發生爭執。

明治 34 年(1901)，總督府再度改革地方制度，廢止縣、辦務署及出張所，於總督府下設「廳」之行政單位，全台由「三縣四廳」改為「二十廳」，在每廳之下均設置警務課，以警部任課長，輔助廳長，掌理警察事務。廳之下設支廳，以警部為支廳長，分掌廳務。並由總督府設置警視總長一人、警視三人，來指揮、監視全臺之警察機關，總督並賦予其指揮各廳長之權。地方警力的配置則由集中制改為散在制，如此將警察配置在各地以直接監控台灣人民的生活言行。這一連

串的改革，使得臺灣警察制度面目一新，至此警察再度兼管警務與地方一般行政工作，警部同時監督指揮基層派出所和街庄役場(鄉鎮公所)，警察成爲地方行政與治安的中心。(明治 34 年 11 月警察機關分佈如下圖三—13)

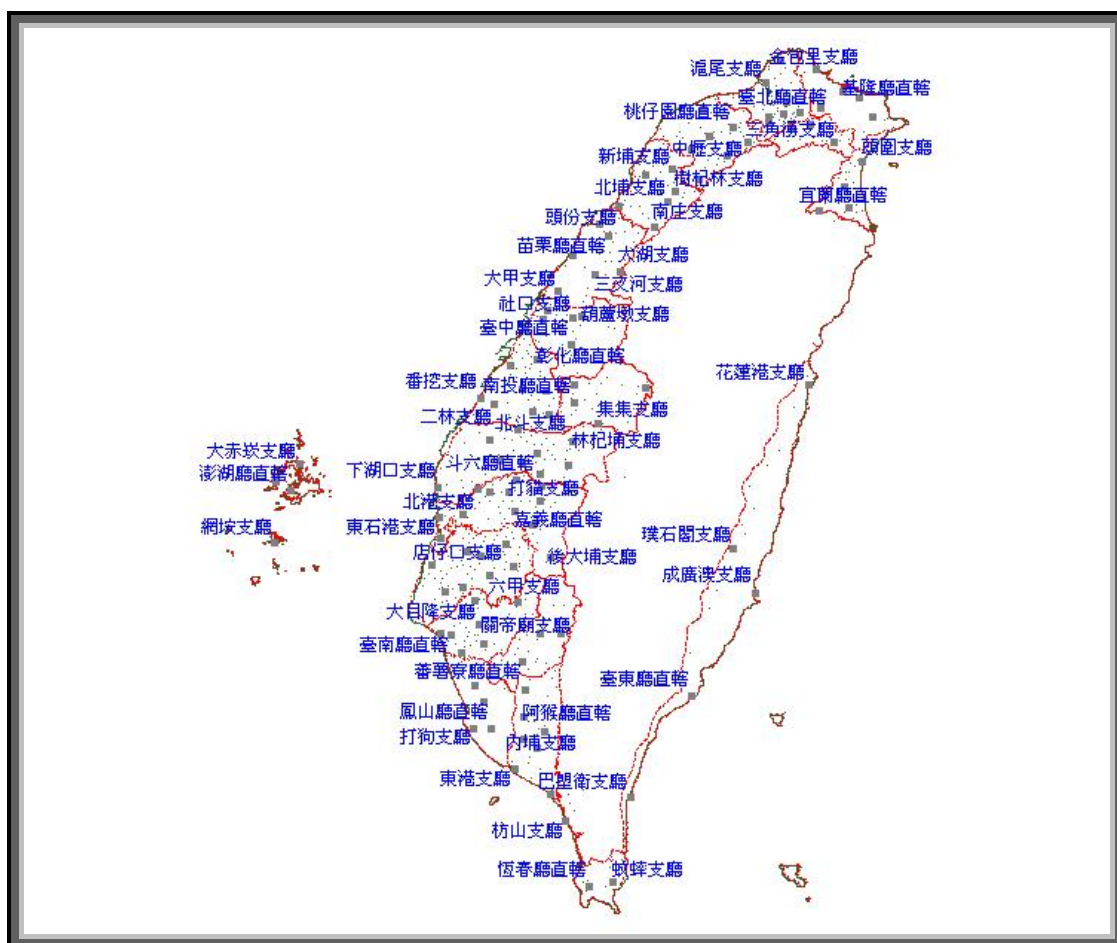


圖 三-13：明治三十四年（1901）11 月警察機關分佈圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

兒玉與後藤爲警察體系的完備，投入了大量的資源，從明治 31 年（1898 年）至 37 年（1904 年），警察經費每年都佔了民政經費百分之四十左右。明治 35 年（1902 年）時全台除 20 個廳的警察課以外，97 個支廳共設有 992 個派出所，³⁹遍及全島每一個街庄；實際員額包含警部 177 人、警部補 271 人、巡查 3,224 人、巡查補（以本地人充當）1,524 人。警察人數超過了其他文官總人數兩倍以上，街庄的分佈與人員配備遠不如警察派出所。總督府以下的行政單位一廳一雖設有

³⁹ 明治 35 年是總督府統治台灣前期，派出所設置最多的一年（992 個），一直要到戰爭期間（日本開始發動對中國的侵略），也就是從昭和 7 年（1932 年）開始，派出所設置的數量才超過明治 35 年，達到 995 個，並於隔年（昭和 8 年）達到 1000 個，其後幾年都維持在 1000 個以上。參見臺灣省行政長官公署統計室編輯之《臺灣省五十一年來統計提要》表 516。

總務、稅務、警務三課，然而總務、稅務二課的業務也必須靠警察的幫助才得以執行；另外更下一級的支廳長也完全由警部來擔任。警察除擁有逕行裁決 3 個月以下之拘留與百圓以下罰金的權力外，其任務幾乎無所不包，舉凡納稅、衛生、教育、農政、戶口普查，甚至襄助土地調查及參與新土地稅制的執行。竹越與三郎對於此制度曾歸結道「巡查負責稅務、衛生、農政等政事，人民舉目所見的官吏，只有警察而已，.....這個體系外表上是總督—各廳、各課—人民，實際上總督卻是透過警察與人民直接接觸」。⁴⁰

下圖（圖三一14）為依據台灣堡圖與地形圖所呈現出的臺灣北部警官派出所之分佈圖，二圖測繪的年代，恰巧各為警察制度建立初期(1905)與州郡制出現後(1921-28)。在此圖上呈現出警察派出所之綿密，形成總督府殖民統治的巨網。



⁴⁰ 參見柯志明著，《米糖相剋—日本殖民主義下台灣的發展與從屬》，臺北市：群學出版公司，2006，頁 46-47。兒玉源太郎大事增強警察力量，最初，是爲了要「平定匪亂」用的，到了明治 36 年（1903 年）台灣的「匪亂」已漸平息，可是此時，雄厚的警察力量已經養成，因此將其轉而應用在一般民政方面。當時任職於總督府通信局長的持地六三郎曾對此時之狀況，於《台灣殖民政策》一書中寫到「八年戰亂之後，紊亂荒廢的地方行政，急待整頓振作，租稅亦待整理徵收；此外則如土地調查，鐵路建築諸事業，均需計劃推進。處理這些地方政務的下級行政輔助機關，原屬『街庄役場』，但其數不及『警察派出所』遠甚（在明治 37 年底，『街庄役場』設有 469 所，『警察派出所』則有 957 所）。一『街庄役場』，設『街庄長』一人，手下只有『書記』一人或二人，但是平均卻有 5000-6000 人民受其支配；所以無論如何總是忙不過來，不能善盡其職，那就是說；要於一朝一夕發展『街庄長』制度，而減少警察的力量，這不但所費甚鉅，而且格於環境，殊非得策。何況事實上警察制度業已普及全島，且其輔助機關的保甲組織又極嚴密；換句話說：全島的警察網早已形成，應勢利用，反而方便。因此，身任『支廳長』的『警部』，就兼任了『郡長』；『派出所巡查』就兼任了『町村長』。台灣的警官，右手執刀劍，左手持經典，補盜斷訟以外，甚至教育慈善事業，亦爲其份內事。」參見黃靜嘉著，《春帆樓下晚濤急—日本對台灣殖民統治及其影響》，臺北市：台灣商務，2002，頁 236。

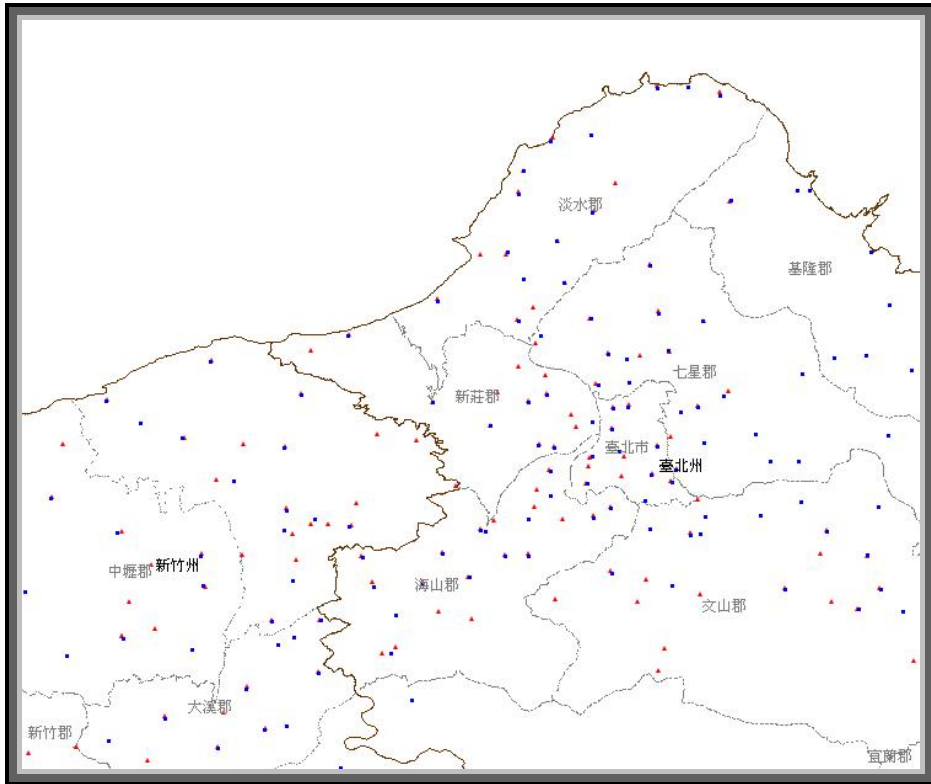


圖 三-14：臺灣北部警官派出所之分佈圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁

http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

大正 9 年（1920）7 月首任的文官總督田健治郎主張對台民採同化政策，並致力於推行地方自治，因此改革地方制度，廢廳置州，全臺改爲五州二廳，州下置郡、市。在警察機關部分，州設警務部，內分高等警察、警務、保安、衛生、理蕃等課，以警視、技師或警部充任課長。郡則實施郡警合一，以警察權併予郡守，由其指揮監督配置於郡之地方警視、警部、警部補、巡查等。市設市尹，負責一般行政事務，另設警察署，負責警察事務，其下設警察分署，署下及街、庄置警察官吏派出所。花蓮港、臺東二廳則以其情況特殊，仍沿用舊制，設警務課。至於總督府，則縮小警務局長的權限，規定必須依總督和總務長官之命令以執行警察事務，並指揮、監督廳長、州警務部長及警視以下的警察人員。此一改革乃是將一般行政事務與警察事務分開，並將警察機關的直接指揮權移到州知事、廳長手中。然而，由於可以指揮、監督街庄的郡守兼有警察權，加以警察權力的強大和保甲制度的嚴密，因此，警察仍強力且全面地干涉一般行政事物。（大正 9 年 7 月警察機關分佈如下圖三—15）

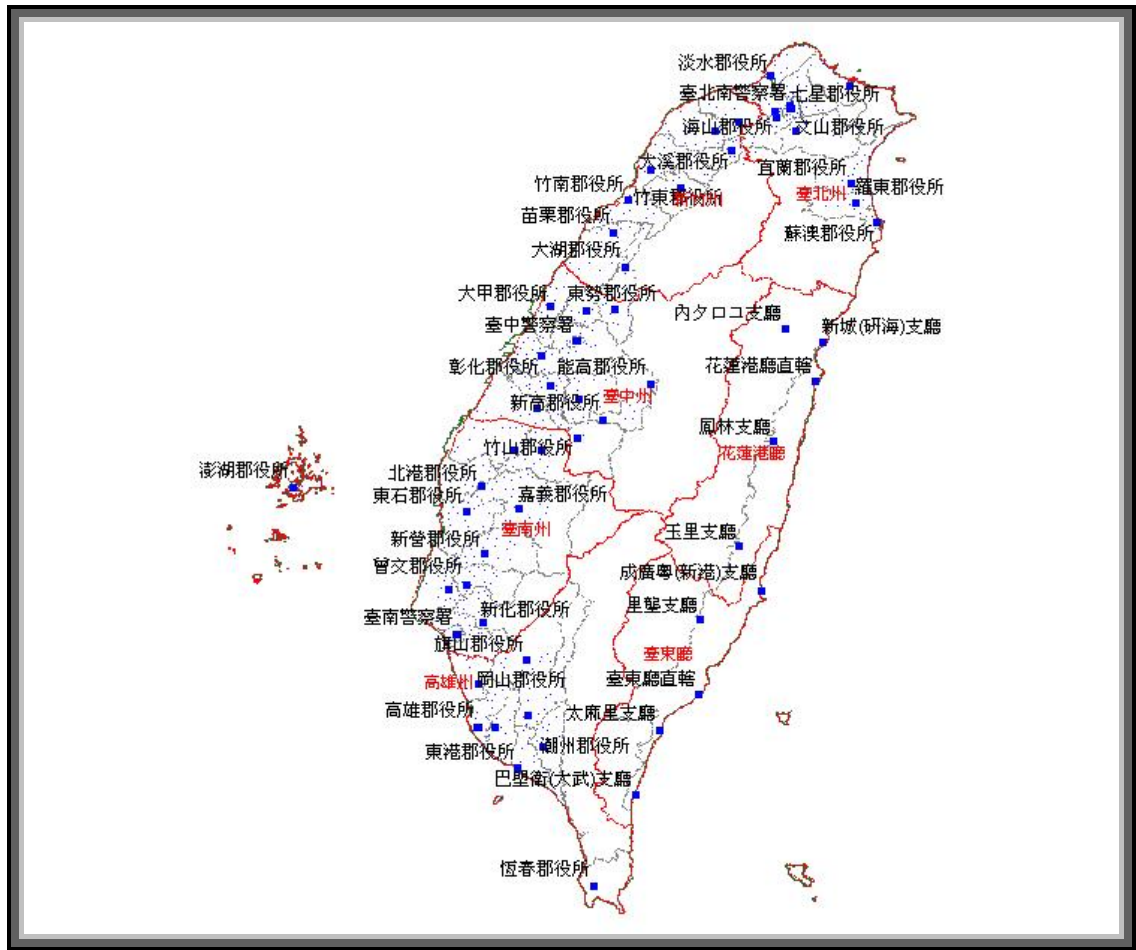


圖 三-15：大正 9 年 7 月警察機關分佈圖

資料來源：台灣歷史文化地圖網頁
http://thcts.ascc.net/news_ch.htm

大正 11 年（1922 年），總督府將「蕃地」編入普通行政區域內。大正 13 年（1914 年）12 月，總督府將原本之三市（台北、台中、台南）增為五市（增加了基隆與高雄）。大正 13 年（1928），總督府賦予郡守司法警察官之地位，在郡、署（市警察署）、支廳之下，設派出所，配置巡查；「蕃地」則設駐在所，配置巡查與警長。無論派出所或駐在所，凡較樞要地區則派警部、警部補、巡查部長駐在之，並在此地區設警察課分室以輔助警察課。

進入了戰爭期後，總督府更加擴大警察之職權。昭和 2 年，以敕令第 141 號於總督府及州設置高等警察，負責思想及政治犯之防範；昭和 15 年（1940 年），總督府依訓令第 30 號，增設經濟警察，負責違反經濟統制諸法令的取締與檢舉；特定物資的配給等工作，更加強了警察的地位與權威。

上述的各項調查事業與警察網絡的建立，雖然使得總督府的統治更加鞏固，卻無法解決其財政上的困境。因此必須引進日本資本以開發台灣的資源，來增加總督府的稅收，以完成自給自足的目的，而要完成這項工作，則必須建立資本主義的基礎工程，將台灣資本主義化。⁴¹

二 資本主義基礎工程的建立

(一)、著手交通建設

對於日本接收前台灣交通的設施狀況，渡部慶之進曾以「不備不便」與以概括。清朝雖以在台灣開闢數條道路—即以台灣府（今台南市）為中心，向北之北路、向南之南路及往東至莊內（今旗山）的中路等。然而這些道路並非現今概念的道路，其路面非常粗糙，路面狹窄，僅適於人及牛車通行。而鐵路建設，雖於劉銘傳擔任台灣巡撫時（光緒 11-17 年，西元 1885-1891 年），予以規劃建設基隆經台北至新竹段，⁴²然而此路線坡度極為險急，曲度彎曲過大，影響到火車通行的速度與安全，而接任的台灣巡撫邵友濂對台灣經營採取保守消極之政策，更不利於鐵路之經營。

日本於據台後，首任總督樺山資記即將縱貫鐵路的建設列為重點，以方便統治台灣。當時的參謀總長彰仁親王與陸軍大臣大山巖也達成了「鋪設以本島北端為起點、貫穿西半部內地，到達南端的鐵路為台灣防衛中必須首先著手的緊要事項」的協議。不過當時總督府的財政困難，初期只得提出以私營鐵路公司來建設縱貫線的計畫，然而卻因私營公司招募資金困難而終告失敗。⁴³

兒玉一後藤二人就任後，決定改採官設方式，在日本第十三屆議會中提出縱貫鐵路建設與改良工程預算案，結果議會以 2880 萬圓議決通過，於明治 32 年開始了縱貫線鐵路建設的工程。⁴⁴縱貫線鐵路採取「速成延長主義」的方針，⁴⁵由

⁴¹ 首先提出「台灣資本主義化」概念的學者應為日本學者矢內原忠雄。矢內原忠雄於其所著《帝國主義下的台灣》一書中提出了「台灣資本主義化」的概念，並成為日後研究台灣經濟發展的重要分析方法。

⁴² 劉銘傳於光緒年（1887 年）奏請鋪設基隆至彰化間的鐵路，作為縱貫鐵路的第一期路線。此奏文獲得批准，於同年 6 月於大稻埕正式動工，1891 年基隆到台北間的工程竣工，1893 年台北新竹間的鐵路也完成鋪設。然而劉銘傳卻未及等到鐵路建設完成，即因推行的各種新政增加稅收，導致人民不滿，而於 1891 年辭官離台。

⁴³ 渡部慶之進著，黃得峰譯，《台灣鐵道讀本》，南投市：國史館台灣文獻館，2006，頁 30-32。

⁴⁴ 明治 32 年，在兒玉與後藤二人極力爭取下，日本政府通過賦予台灣總督得發行事業公債之〈台灣事業公債法〉法律案，使土地調查事業和興建縱貫鐵路、築基隆港三項事業，均可發行公債，以籌募所需資金。然而徵募外債必須有執行機構，因此又緊急設立當時已在籌設中的臺灣銀行。此外又簽訂了樟腦專賣契約，獲得金幣 180 萬圓，如此才籌募了足夠的資金。參見渡部慶之進著，

南北兩端先動工，再進行中部工程予以連接，全線於明治 41 年 4 月完工，計鋪設或改建縱貫主線約 395 公里，支線 38 公里。明治 41 年 10 月 24 日總督府於台中公園舉行了縱貫線全通典禮。

縱貫線的開通影響了台灣以往貨物的貿易路線，及西部城市之興衰。在縱貫線鐵路開通前，台灣西部因受河流切割的影響，除海運外並沒有良好的南北運輸方法，主要貨物大都經由西海岸各海港運出，因此淡水、後壠、梧棲、鹿港、東石港、安平港等，也就發展成重要之貨物集散地。然而隨著縱貫線鐵路的開通，台灣各地的貨物迅速的向南北兩端（高雄港、基隆港）集中，而使得西部沿岸各城市逐漸沒落，例如原本的北部大港—淡水，原本是烏龍茶的主要輸出港，但鐵路建成後，茶逐漸運往基隆，明治 39 年基隆的輸出量已超過淡水（見下表三一 5），基隆因此取代了淡水北部大港的地位。

表 三-5：基隆、淡水兩港烏龍茶輸出量之比較（單位斤）

年度	淡水	基隆
明治 32 年	11,752,049	不詳
明治 33 年	10,936,922	不詳
明治 34 年	10,324,543	不詳
明治 35 年	12,904,276	938,849
明治 36 年	11,632,970	2,831,765
明治 37 年	9,049,842	4,069,798
明治 38 年	8,320,352	5,835,589
明治 39 年	6,428,697	6,625,351
明治 40 年	2,058,457	10,441,316
明治 41 年	755,113	11,596,721

資料來源：渡部慶之進著，黃得峰譯，《台灣鐵道讀本》，頁 58。

兒玉與後藤來台後，對於台灣各地叛軍，積極推行招降政策。其第一個目標是景尾（今景美）、深坑方面的陳秋菊，提出條件對陳等部下既往不咎並提供生業。1898 年 7 月 10 日，陳秋菊等 1,335 人投降，總督府即以道路工程費 2 萬圓交予陳，以從事由頭圍經坪林到景尾的開路工程。總督府除陸續利用該方法招降叛軍建設道路以及橋樑外，同時並運用「保甲制度」的保甲提供免費勞役來從事道路工程：道路工程被稱為「公工」，命令各戶提供無償勞役。總督府藉由驅使投降的抗日軍與保甲的勞役，自 1898 年至 1902 年，修築橫跨全島二千四百多公

黃得峰譯，《台灣鐵道讀本》，南投市：國史館台灣文獻館，2006，頁 35-36。

⁴⁵ 所謂的「速成延長主義」：即儘可能地向前鋪設，以方便讓火車早日通行，也就是只重速度不求品質。

里的道路，與連接道路的三千二百多座橋樑。這些道路的完成不僅方便了殖民政府討伐抗日軍，更成為往後台灣交通產業發展的動脈。⁴⁶

另外基隆與高雄兩港的擴建計畫，也在後藤手下完成，並進行築港工程。兩港的擴建，將台灣變成日本帝國向外侵略，前進南洋的重要中繼基地。

綜觀以上之交通建設，可發現其特色為：1.軍事與政治意義濃厚；2.國家領導力量與國家資本之重要；3.交通機關之現代化。各項交通建設的完成，有助於總督府在發生動亂時，可以快速調派部隊前來維持秩序，方便了殖民政府對台灣的社會控制及資源的汲取。另外，由於交通的便利，空間關係被急速壓縮，人民、商品、觀念移動的空間距離不斷擴大，殖民政府開始以不同的規模來思考它的治理計畫。

而對於台灣人來說，交通運輸網的形成，也促使了人與人之間的密切交流，各地方語言的差異也逐漸消失，鄉村及偏遠地帶都逐漸被捲入城市生活之中，並開始產生了流行文化的傳播。這種傳播的結果，它使得在有限疆域內的人民能關切相同的課題，而形成橫向的聯繫，人們所談論的，不再是周遭鄰里的事物，而將他的關心擴展到整個台灣，如此皆有助於台灣命運共同體意識的崛起。換句話說，台灣全部不只被統治者所看到，並且經由統治者的再現，而被台灣人民所感受到了，原本的地方（宗族）意識或者懷舊的中國（忠君）意識，慢慢轉變為台灣意識，「台灣人」被建構了。⁴⁷

⁴⁶ 參見許世楷著，李明峻、賴郁君譯，《日本統治下的台灣》，臺北市：玉山社，2005，頁165-166。

⁴⁷ 班納迪克·安德森（Benedick Anderson）在談到想像民族出現時提到，只有歷史上三個根本的，而且都非常古老的文化概念喪失了對人的心靈如公理般的控制力之後，想像民族的建構才有可能。第一個概念認為特定的手抄本（經典）語言之所以提供了通往本體論真理的特權途徑，恰恰因為它本身就是那個真理的一部份。正是這個理念孕育了像基督教世界，回教世界和其他跨越各大洲的信仰集團。第一概念顯示出在前現代文字所具有的神聖性。在啟蒙與宗教改革、科學革命之後，宗教手抄經典所代表的神聖性受到質疑，例如地動說、達爾文的物種源起，都打擊了手抄經典的神聖性。第二個概念則相信社會是自然而然地在至高的中心一和其他人類隔絕，並依某種宇宙論的（神意的）規律施行統治的君主一的四周與下方組織起來的。人的效忠必然是層級而向心的，因為統治者和神聖經典一樣，既是通往存有之路，同時也內在於存有之中。第二概念則顯示，臣民與君主之間只有縱向之關係，而無臣民之間的橫向關係。第三是一個時間性的概念，在這個概念之中，宇宙論與歷史無法區分，而世界和人類的起源在本質上是相同的。合在一起，這些觀念遂將人類的生命深植於事物本然的性質之中，對存有的日常宿命性（最重要的是死亡、損失和奴役）賦予某種意義，並且以各種不同的方式提供從這些宿命獲得救贖之道。第三古代時間概念是循環靜止的，每個人尋求在這循環靜止中如何順天應人以獲得救贖。這些相互關聯的確定性在經濟變遷、「新發現」（科學的和社會的），以及日益迅捷的通訊之發展的影響下，緩慢而不均衡地—首先在西歐，然後延伸到其他地方—衰退下來。這個確定性的衰退過程，在宇宙論和歷史之間劃下了一道深刻的鴻溝。也就是進入現代（近代），一種與中世紀歐洲決裂的意識。面對這種決裂、不確定性，人們努力尋找一個能將博愛，權力與時間有意義地連結起來的新方法。安德森認為，也許沒有什麼東西比印刷一資本主義更能加快這個追尋的腳步，並且使之獲得更豐碩成果的了，因為印刷一資本主義使的迅速增加的越來越多的人得以用深刻的新方式對他們自身進行思考，並將他們自身與他人關連起來。參見班納迪克·安德森（Benedick Anderson）著，吳叡人譯，《想像的共同體：民族主義的起源與散布（Imagined Communities: Reflections on the Origin

(二)、糖業帝國主義

矢內原忠雄認為近代歐美資本主義國家向外發展、奪取殖民地，大體上是出於其資本主義發展的必然性。也就是說，由於其資本主義發展到極高的帝國主義階段，因國內市場日趨狹小，因此向外擴張、侵略他國，以擴大其商品市場及原料供給地，成為必然的結果。然而，他們向外擴張，奪取殖民地，必是國內資本主義勢力率先發動，並驅使政府、軍隊、官僚跟進；但是日本卻並非如此。日本的經濟結構初具現代資本主義型態，是在明治 18 年（1885 年，光緒 11 年—同年台灣建省）以後，明治 19 年日本政府開始以紙幣交換硬幣，建立兌換制度；明治 20 年，東京的票據交換所設立；明治 23 年頒布商法，確立了商事會社（公司）的制度；並於同年制定銀行條例及交易所條例。因此，明治 28 年，日本統治台灣時，矢內原忠雄認為此時「日本資本尚未甚充實，因此並沒有受到因受到資本壓力而須出之於攫取殖民地帝國主義要求之地步……但在觀念上當時日本已是相當出色的帝國主義國……帝國主義時代的國際關係上，使日本的活動也染上了帝國主義的色彩。因此日本雖然尚未具備帝國主義的實質，卻已具有帝國主義的型態與意識。因此，當時的日本雖未顯現壟斷資本主義的發達，但中日甲午戰爭的結果，使日本取得了台灣，因而不能視之為單純的國民戰爭，即其性質可視為早熟的帝國主義，帝國主義前期，或訴諸政治軍事行動之帝國主義時代的開展。」⁴⁸

作為「早熟的帝國主義」者的日本，於據台初期尚處於大規模的產業開發期，而在對外貿易上長期地巨額入超，遂導致其國際收支惡化。在工業技術及產業資本有限的情況下，日本並無法以增加對外輸出來平衡國際收支的惡化，所以只有從減少輸入方面著手。而砂糖在當時一直佔著巨額的輸入，⁴⁹因此在作為新領土的台灣促進糖業生產，將能有效的解決日本對外貿易上的入超難題。

而對於台灣來說，正如高橋龜吉在《現代台灣經濟論》一書中所指出的，台灣的開發除部份決定於其本身內在經濟發展的條件上，另外「日本內地的經濟乃至政治上的要求，卻在發展台灣具體產業的選擇上，起了決定性的作用。」因此台灣的經濟任務，除決定於日本經濟本身的要求外，還須隨著下列事情的變化而有所改訂「（一）日本資本、技術的發展所造成的台灣開發力的變化。（二）日本內地資源、經濟地域的變化以及對台灣利用價值的變化。（三）日本國際政治位

and Spread of Nationalism)》，臺北市：時報文化，1999，頁 37。

⁴⁸ 參見矢內原忠雄著，林明德譯，《日本帝國主義下之台灣》，臺北市：吳三連台灣史料基金會，2004，頁 23-25。

⁴⁹ 在 1897 年至 1903 年間，日本每年花費 2,300 萬圓進口砂糖，約當日本外貿赤字的 54%。參見柯志明著，《米糖相剋—日本殖民主義下台灣的發展與從屬》，臺北市：群學出版公司，2006，頁 39。

置的變化所帶來的台灣軍略地位的變化。(四)作為東亞安定勢力的日本的抬頭以及因此對台灣統治政策的再重估。」⁵⁰台灣現代化製糖業的發展，顯然肆應了這樣的要求。

1898年兒玉、後藤先後赴任來台後，即以產業振興為台灣殖民政策的重點，並以糖業獎勵為產業振興的中心。在當時台灣仍處於動盪不安的情況，同時日本本土卻因資本不足而利率偏高，這些都阻礙了日本資本向台灣的投資。為此總督府不得不在沉重財政負擔下提供補助，以誘使日資來台。另外為了增加糖業的生產，總督府更於1901年禮聘日本權威農學博士新渡戶稻造擔任殖產局長，該年9月新渡戶稻造提出「農業改良意見書」，具體指出台灣農業的改良法則：(一)改良甘蔗品種(輸入夏威夷種)。(二)改善培養法(集約的耕種、施肥)。(三)灌溉(興建大規模水利工程)。(四)將既成田園充作蔗園。(五)獎勵開墾蔗園適地。(六)組織製糖業：政府自行購入小型機械貸與或轉賣給舊式糖廩；設獎勵金給新設大規模機械製糖工廠；懲勸耕作者組織合作社，且使設立合作社共有之糖廩。(七)壓榨法之改良等。新渡戶稻造也提出其他的改良及獎勵辦法，包括：關稅退稅之保護、運輸之開通、砂糖販路擴張、蔗價公定、糖業教育及出版物配佈、產業組合之籌設、甘蔗保險之設備、牛畜之保護、副產品(酒精)之獎勵等。意見書於最後並力陳因台灣沒有提供低利長期資金之機關(如勸業銀行或農工銀行)可供利用，糖業之發展端賴政府積極之干涉與獎勵補助。⁵¹

台灣總督府接受了新渡戶稻造提出的「台灣糖業改良意見書」，於明治35年6月14日頒佈「台灣糖業獎勵規則」，「台灣糖業獎勵規則」⁵²的內容可概分為下列三點：

1、資金補助：補助改良糖部購買製糖機器作為過渡性的獎勵，並給與約四百五十萬日圓的原料消費補助和製糖原料補助，刺激生產且拓展銷售市場。明治40年後，總督府的補助重點轉向振興蔗作，包括肥料的無償供給或補助、蔗苗的無償供給、以及修築灌溉排水的工程費補助；但是總督府直接獎勵補助的對象是新式製糖工廠，並且規定必需是在12小時內可消費1萬2千貫以上原料機械的粗糖製造業者，或是2千4百貫以上的精糖製造業者，這些條件都超出台灣製糖業者(不論是新式糖廠或改良糖部)的能力。⁵³

2、確保原料來源：在總督府的獎勵下，新舊式製糖工廠逐漸興起，為確保原料的充分獲得，乃在明治38年發布「製糖場取締規則」—凡是要設立全部或

⁵⁰ 高橋龜吉著、張桐生譯、〈日本的經濟發展與台灣經濟任務的變化〉，收錄：王曉波編，《台灣的殖民地傷痕新編》，臺北市：海峽學術出版社，2002，頁188。

⁵¹ 參見葉榮鐘著，《近代台灣金融經濟發展史》，臺北市：晨星，2002，頁80。

⁵² 新渡戶稻造所提之改良意見大部分被總督府採納，然而製糖組合、蔗價公定及甘蔗保險等三項，對於生產者或耕種者有利之意見，卻付之闕如。

⁵³ 總督府為日資來台投資糖業給予許多的便利，不只提供其安全有利的投資環境，還保障資本的利潤率。例如總督府擔保了第一位糖業投資者—台灣製糖株式會社—的投資報酬率，就其所投資的資本提供5年期間6%的利息補貼，而且還不計及其他撥給、借用之實物以及購置製糖機器之補助金。參見柯志明著，《米糖相剋—日本殖民主義下台灣的發展與從屬》，臺北市：群學出版公司，2006，頁68。

一部應用新式機械的製糖場者，需獲得政府（台灣總督府）的許可；同時設立「原料採取區域制度」，目的在於限制工廠的地域範圍，且避免工廠間為爭奪原料而擾亂蔗價，簡言之就是對糖業資本家購買製糖原料的保護。由「製糖場取締規則」和「原料採取區域制度」的施行，可看出日本政府希望由國家權力保障資本家，協助他們進行生產和原料的雙重壟斷。

3、市場保護：糖業獎勵規則頒佈後，台灣糖業不僅有關稅壁壘的保護，隨著日本關稅自主第二次條約修正後，進口關稅中的協定稅率完全廢除；並且廢除了日本對台灣進口原料的退稅制度。總之透過台灣總督府的關稅保護，有力的保護台灣糖業在日本的銷售。

在「台灣糖業獎勵規則」的強力推動下，至明治 38 年改良糖廠已增加至 54 所之多；但日本政府的獎勵規則中尚有玄機，其規定若該地區將來設置新式工廠，則改良糖廠就必需廢除；按此發展，台灣本土資本的改良糖廠最終將面臨被日資新式工廠吞併的命運。明治 43 年，全台的改良糖部共有 74 所，壓榨能力高達 6450 噸，但是當新式工廠逐漸增加時，改良糖廠的地位便漸趨沒落。

綜觀「台灣糖業獎勵規則」的發展史，最初日本政府雖對改良糖廠提供獎勵和扶植，但當其足以確保砂糖的產量時，就開始大規模地引進新式工廠，一旦新式工廠的產量能夠滿足其需求時，便廢除對於改良糖廠的獎勵；而新式工廠均為日本資本，所以當初台灣人利用獎勵金設置的改良糖廠反而通通被日本人併吞，日本政府利用改良糖廠渡過台灣砂糖業衰退的空窗期，一旦新式工廠足以取代改良糖廠時就加以扼殺，最後將對於糖業發展的保護完全集中於新式工廠（日本大資本家），完全無視台灣的本土資本，僅僅視台灣蔗農為單純的原料供給者。由此論之，新渡戶稻造提出的「台灣糖業改良意見書」，並未帶給台灣農民所謂的現代化與繁榮進步，而是在糖業的資本主義化下，向更單純的農業勞動化發展。

（三）、統一度量衡與整頓金融制度

資本主義最大之目的在追求利潤，必須斤斤計較，所以必須將所有東西盡量予以量化，以方便比較，以求得利潤。因此，台灣當時所存在的貨幣、度量衡、金融等制度的混亂，將不利於資本主義的發展，因此必須加以改革。

首先，各種度量衡舊器使用至 1903 年末止，另新器之製造販賣於 1906 年 4 月起改由政府直接經營，消弭了台灣多年度量衡制度之混亂。幣制之整理則創立臺灣銀行發行貨幣，將各種貨幣的混亂流通的現象，予以改善。⁵⁴

⁵⁴ 台灣早期的金融機關為「媽振館」。「媽振館」源於英文 Merchant，1858 年（咸豐 8 年）天津條約簽訂後開放安平港，兩年後締結的北京條約再開放淡水港。其後又因外商雲集，1863 年（同治 2 年）再開放打狗（高雄）為安平港的附屬港，雞籠港（基隆）為淡水港的附屬港。1858 年

另外殖民政府於整頓台灣土地制度後，將小租戶確定為業主並為納稅義務人，並對於大租戶發行大租權補償公債與以補償。然而 1904 到 1905 年大租權補償公債發放期間，正值日俄戰爭爆發，有俄國波羅的海艦隊通過台灣東方海面，甚至傳言該艦隊將來襲擊台灣，民心為之動盪，紛紛將大租權補償公債削價求現。殖民政府派人收購大租權補償公債，以穩定其價格；另一方面慫恿地方有力人士利用公債經營事業，由此形成了彰化及嘉義兩個銀行，基隆及宜蘭兩個金融合作社。日本政府善以利用設立金融機關來組合民間社會的政治經濟力量。這是將傳統地主的經濟力量轉化為現代的金融組織和現代的公司制度。由於日本人在整個現代企業的部門中具有絕對優勢，另又藉由增資而取得彰化銀行的多數股權，故日本政府可以很有把握地掌控台灣政治情勢的發展。⁵⁵

(四)、工業化的開展

台灣的工業化在早期主要是以糖業的工業化（即新式製糖工廠的建立）為重點。但是以 1931 年為轉捩點，日本於該年發動「九一八事變」，開始對中國的侵略，而因著戰爭的爆發，日本進入戰時經濟體制。此時，殖民政府當局為加強軍需供應，而推行了「工業化」。

1931 至 1937 年，殖民政府為轉換台灣經濟體制開始做出準備。主要工作為：（一）農業改造，即以米、糖為中心之農業，使其轉變為供應工業原料；（二）發展動力，將日月潭水力發電廠的工程於 1931 年起開始復工⁵⁶；（三）整備交通系統與港灣，應付工業發展後之需要；（四）新興工業之調查研究與現有工業之協助與調整。

香港商館 Jardine Matheson & Co.（義和洋行）及 Dent & Co. 進駐台灣。外國銀行將資金供給與洋行，洋行轉貸給媽振館，媽振館再融通與茶館。媽振館為茶業者間主要的金融機關，乃是存在於茶商與茶商之間，或茶商與洋行之間，從事製茶的委託販賣，同時以茶葉為抵押品而融通資金。媽振館的經營者大都是廣東、廈門、汕頭出身的人，其中以廣東人為最多。他們在廈門、香港、廣東設有總公司，在台北分設機構。因為擁有相當之資金與信用卓著，所以洋行也樂與之交易。參見葉榮鐘著，《近代台灣金融經濟發展史》，臺北市：晨星，2002，頁 78。

⁵⁵ 參見葉榮鐘著，《近代台灣金融經濟發展史》，臺北市：晨星，2002，頁 42、56。

⁵⁶ 1919 年 8 月台灣電力會社創立，開始進行日月潭水力發電計劃，預計工程所需經費為 4,800 萬圓，但物價、工資因一次大戰後的經濟恐慌而飛漲，致使工程費不斷飆高。至 1922 年預算已達 7,325 萬圓。如此之高的公司債大大地危及台電的生存，總督只好下令工程延後，1922 年 8 月由台灣電力會社高木友枝社長發表了工程延後聲明。1923 年 9 月東京發生史上大地震，造成財經一片混亂，台灣電力會社的資金調度已無希望，只好決定中止工程。並於 1926 年 12 月 7 日，由上山滿之進總督終止了該工程。1931 年日本侵略中國東北，軍國主義色彩逐漸濃厚，對於殖民地的經營亦改變策略，同時台灣的軍事地位因日本的「南進」政策而逾顯重要。殖民政府開始在台灣推動「工業化政策」，為解決工業化的動力問題，日月潭水力發電工程於 1931 年 10 月 1 日復工，從此工程進行順利，於 1934 年 6 月 30 日竣工。日月潭水力發電建設之過程可參閱吳正憲著，《台灣來電：近代能源開發的故事》，臺北市：向日葵，2005。

1937 年至 1941 年，殖民政府之政策開始以工業化為中心⁵⁷，並在財政上大量配合。1938 年起日本決定有「生產力擴充四個年計劃」，同時台灣亦推動「生產力擴充五個年計劃」，台灣的工業於此時進展迅速，每年計劃均能如期完成。

而自 1942 年至 1945 年期間。因太平洋戰爭的爆發，日本將其勢力擴張到東南亞，台灣地位更顯重要，總督府的工業發展計劃更趨積極，尤其是對於軍事工業的擴建。1942 年開始實行第二次生產力擴充五個年計劃，其主要目標為振興工業與整備擴充交通事業，並極力利用東南亞各地之資源。然此計劃受戰爭影響，迨美軍反攻，台灣海運受阻，工業生產僅能利用本島原料，復經盟軍之轟炸，迄日本投降，台灣工業受創嚴重。⁵⁸

在日本殖民政府強力的統治下，我們看到了在台灣這塊土地上所呈現出的大改造：秩序被建立了、資源被開發了、進入了工業化的生產。這一切是如此的迅速，台灣突然之間被拋進了現代化的軌道中，快速地變換她的容顏。無可否認的，經過日本 51 年的殖民統治，台灣已變的不一樣了，然而這樣的近代化卻是在總督府強迫之下完成的，因此是一種不完全的，或者「跛行」的近代化。

第五節 小結

日治時期台灣行政區的變革從明治時期的一縣二民政支部一廳（明治 28 年）、三縣一廳（明治 29 年）、六縣三廳（明治 30 年）、三縣四廳（明治 31 年）、二十廳（明治 34 年）、十二廳（明治 42 年），再到大正時期的五州二廳（大正 9 年）、五州三廳（大正 15 年），顯現了一個由簡到繁、再到簡，以及由大區域到小區域、再恢復到大區域的過程。然而後來簡化的、大區域的州廳已不同於先前同樣簡化的、大區域的縣廳。先前的簡化與大區域的建置，是殖民政府未明瞭、無法看清楚台灣時，延襲清朝舊有制度所採的權宜措施。然而經由不斷地摸索、調查、統計，殖民政府建立了許多數據，並據此將台灣的地方數字化了，方便其對於地方再重組與改造；而在掌握了這許多的資料與檔案後，總督府當然有能力以簡化的、大區域的行政建置來治理地方，這也是明治 42 年(1909) 佐久間左馬太在修訂「臺灣總督府地方官官制」時，所提到的「爾來地方已見寧靜，地方政

⁵⁷ 1936 年 9 月，海軍預備役將官小林躋造出任臺灣第十七任總督，提出將台灣「皇民化」、「工業化」和「南進基地化」三大政策，意欲塑造台灣成為日本向東南亞地區進軍的南進據點。小林總督將台灣建設成為前進基地，並提供人力資源和軍需物資，使台灣成為歐美國家眼中的戰略基地和要塞地帶。

⁵⁸ 以上三個階段的劃分參見張宗漢著，《光復前台灣之工業化》，臺北市：聯經，1980，頁 61-62。

務有長足之進步」，並以新舊地方廳之面積、人口統計表及各廳辦理民事爭訟調停受理件數統計表等數據，作為將廳行政區域予以擴大的重要依據。

總督府將地方數字化的過程，其背後是以前殖民地人類學、地理學等為後盾，對殖民地地方的重新、真實的（？）⁵⁹的描述，經由不斷地刮除一重寫過程，這種挾帶西方現代知識所具有的優位性，常使得被殖民者對自身原先的「地方知識」產生質疑，而剝離了舊有的地方認同，這是一種以數字的「客觀知識」來取代在地的「生活感受」，以殖民者的「真實」取代被殖民者的「真實」的過程。經由此過程，被殖民者原本存有的地方意義被剝離、被銷解了，而成為沒有意義的、空無一物的、等待填充的「空間」，如此，方便了殖民者權力在其中的運行。

不僅如此，總督府藉由精密的測量、調查、統計，繪出「真實」的台灣地圖，而進一步將台灣「視覺化」了。製作地圖和人口調查一樣，同樣是在一種概括一切的分類方式之基礎上發生作用的，二者都起到對於人和土地整理的作用。並且就像人口調查專家試圖監視人口一樣，地圖學家也步步進逼地將空間置於相同的監視之下。當然，為完成這項工作，地圖學家需要探險者、軍隊為其掃除障礙，於是隨著一場戰爭接著一場戰爭，一個條約接著一個條約，一次三角測量接著一次三角測量，地圖和權力形成更密切的結盟。⁶⁰

藉由將台灣的「視覺化」，後藤新平成功地將總督府治台前期的暴力統治權力改變為近代的權力機制模式。對於這種轉變，傅科曾以邊沁的「全景敞視建築（panopticon）」為例來加以說明。傅科認為近代權力機制的一個重大轉變，也就是從統治者必須藉由自身的被看見，來彰顯其權力，轉變為統治者隱匿其自身，藉由將被統治者的「視覺化」，來施展其權力。⁶¹

⁵⁹ 因為殖民者對被殖民者的描述，常假借科學的知識來進行，因此也就被認為是「真實的」、「理性的」，然而，我們卻常忽略了，「權力」在其中的運作。而所謂的「真實」，卻常是「知識」和「權力」共同建構的結果。

⁶⁰ 參見班納迪克·安德森（Benedick Anderson）著，吳叡人譯，《想像的共同體：民族主義的起源與散布（Imagined Communities：Reflections on the Origin and Spread of Nationalism）》，臺北市：時報文化，1999，頁191。

⁶¹ 強納森·柯拉瑞於《觀察者的藝術》一書中，討論到視覺技術在近代的變化。柯拉瑞認為從19世紀初期開始，身體與各種體制與論述的權力之間，形成了一套新的關係，並從新定義了觀察主體的位置。他認為古典模式的視覺，在19世紀初期產生斷裂，而此一斷裂與整個知識的重組不可分割，當然也包含了那些以各種方式改變人類主體的創造、認知與慾望能力的社會實踐。柯拉瑞將其視角置於「觀察者」身上，因為「觀察者」是歷史中的視覺可以被實質化、讓自己具體可現的地方。視覺及其影響所及，總是與觀察主體的可能性密不可分，這個觀察主體既是歷史的產物，也是特定的實踐、技術、體制，以及主體化過程的場域。換句話說，「觀察者」是在整套預先設定的可能性當中觀看，它是鑲嵌在成規與限制的系統當中的。柯拉瑞認為在19世紀初期出現了一種銳不可當的轉變，在多樣的知識領域與社會實踐中，一種觀察者的身形出現了。參見強納森·柯拉瑞（Jonathan Crary）著，蔡佩君、王嘉驥譯，《觀察者的技術：論十九世紀的視覺與現代性》，臺北市：行人出版社，2007，頁10。

全景敞視建築是一種分解觀看／被觀看二元統一體的機制。在環形邊緣，人徹底被觀看，但不能觀看；在中心瞭望塔，人能觀看一切，但不會被觀看到。這是一種重要的機制，因為它使權力自動化和非個性化，權力不再體現在某個人身上，而是體現在對於肉體、平面、光線、關注的某種統一分配上，體現在一種安排上。這種安排的內在機制能夠產生制約每個人的關係。全景敞視建築是一個神奇的機器，無論人們出於何種目的來使用它，都會產生同樣的權力效應。一種虛構的關係自動產生出一種真實的征服。我們在全景敞視建築方案中看到了對個別觀察、分門別類，以及空間分解組合的興趣。然而，「全景敞視建築」的作用不僅如此，其更完美之處就在於不管監視者有無出現，這個權力機器仍能有效地、持續地運作。因為，高塔已經取代監視者，並成為其象徵，被禁閉者在無法確定他是否被監視的情況下，他只得時刻警戒並自我監視、規訓，如此，在他心中就形成了一個小警總，權力機制已內化到他身上。

對於傅柯來講「全景敞視建築也完成著一個博物學家的工作。它使人們有可能確定各種差異……全景敞視建築還是一個實驗室。它可以被當作一個進行實驗、改造行為、規訓人的機構……是一個對人進行實驗並十分確定地分析對人可能進行的改造的優越場所。」這種直接「對人進行實驗並十分確定地分析對人可能進行的改造」的權力機制，傅柯稱做為「身體的政治」。傅科認為從 17 世紀開始生命的問題開始在政治思想、政治權力的分析領域中開始問題化了，開始出現了圍繞著肉體、個人的肉體的權力技術。通過這些程序，圍繞著這些個人的肉體和整個可視範圍，統治者掌握了個人肉體的空間分布（分離、排列、分類與監視）和組織。通過這些技術，人們對肉體負起責任，通過不斷地訓練，人們試圖增加他們有用的力量。權力的合理化技術和嚴格的節約同樣也以可能的最便宜的方式運轉起來，通過監視、等級、審查、報告的系統，這整個技術傅科將其稱之為工作的紀律／懲戒技術。它從 17 世紀末開始並在 18 世紀建立起來。懲戒權力對於人群的支配，是將其分解為個體，這些個體可以被監視、被訓練、被利用、被懲罰，其支配人群的方式，是將他們分解成個體，是一種個人化的模式，這是一種針對人的肉體上的「解剖政治學」。

權力機制從「看見統治者一看不見人民」的模式，轉變為「看不見統治者一看見人民」的模式，人民的被看見是現代統治技藝發展的結果，統治者無須再借助地方上的代理人（如清代地方的仕紳、頭人）來掌握其下的人民，而越來越有能力將其權力貫穿到地方上每一個人身上。而藉由教育及公共衛生體制的建立，總督府進一步將台灣人民的動作標準化了，時間表被建立了，時間也變的清晰分明，是一分一秒，而不是一個時辰、一柱香。台灣人的身體被規訓了，台灣社會被規訓了。

然而，日本統治台灣不僅僅是要規訓台灣，以證明「日本民族擁有統治其他

民族的獨特能力，以及我們在殖民管理上的技巧」，還要向西方顯示「我們管理熱帶殖民地的高度效率」，因此將台灣資本主義化，成為提高台灣生產效率的重要工作。然而，日治時期的台灣的資本主義化，是一種殖民地式的資本主義化（或者跛行的資本主義化），⁶² 是一種依附於日本資本主義的發展模式。在此情況下，台灣無法直接連結上世界市場，而是透過日本與之連結，因此，資本主義的生產模式雖改變了台灣，卻無法深化。而資本主義深化的工作將在其後的中華民國政府時代完成，並再一次地改造了台灣的空間區劃。



⁶² 史明認為世界史上所謂的「近代化」(modernization) 起碼須具備四個因素：民主化、資本主義化、自我解放與近代民族化。以這四個尺度來衡量日本在台灣推動的「近代化」，就顯現出它的片面性。史明將此種近代化稱為「跛行的近代化」。參見史明著，《台灣四百年史》，頁 330-331。

第四章 中華民國政府的空間治理

策略

第一節 行政長官公署與國民政府的遷台

民國 34 年（1945 年）8 月 15 日，日本宣布無條件投降，二次大戰結束，台灣再度成為中國的領土，而走向了一個不同的行政區變革的過程。

日本投降後，國民政府立即於 8 月 29 日宣布「特任陳儀維台灣省行政長官」，並在未按立法程序的情況下即於 8 月 31 日公佈了〈台灣省行政長官公署組織大綱〉（後於 9 月 20 日才按立法程序完成了〈台灣省行政長官公署組織條例〉）。9 月 1 日在重慶同時成立了「台灣省行政長官公署」及「台灣省警備司令部」臨時辦公處，9 月 7 日國民政府再令「特派陳儀兼台灣警備總司令」。如此使得陳儀集軍權與行政、立法、司法三權於一身，其權力冠於中國其他各省省主席，甚至比日至時期的台灣總督都還大。

「二二八事件」後，國民政府為安撫台灣人民，於同年 4 月 22 日廢除台灣省行政長官公署，改組為台灣省政府，並指派魏道明出任首任台灣省主席。而此時國民政府在大陸的情勢已日趨緊張，並開始思考一適合的撤退地點。當時蔣介石身邊大部分的幕僚，憑對日戰爭的經驗，多主張撤往大陸西北、西南，利用西高東低的地理形勢，可居高臨下，有助於抵抗共軍的攻勢。而另一些幕僚，以地理學者張其昀為首，則主張東撤台灣，他們認為，台灣氣候適合農作物生產，土地利用率高，生產能力和糧食產量足以滿足去台 200 萬軍民的需要；台灣有海峽之險，位於太平洋西緣，扼太平洋西航道之中，美國不會坐視不管；且台灣島內有日本殖民時代所留下的便利交通網及工業設施，有助於將來經濟的發展。張其昀等人的意見，最後為蔣介石所接受，而將國民政府遷至台灣，而開啓了台灣另一個不同的發展。¹

民國 38 年（1949 年）國民政府退居台灣，此時美國政府對於國民政府的前景已不再樂觀，在 1949 年 10 月 6 日美國國家安全委員會就美國對台灣(Formosa)

¹ 參見劉紅、鄭慶勇著，《國民黨在台五十年》，北京：九州，2001，頁 3。

² 的立場提交的報告稿中提到「根據中央情報局目前的估計，如果沒有美國的軍事佔領和控制，台灣可能會在 1950 年底被中國共產黨控制。」該報告同時認為目前並不需要考慮對台灣提供經濟幫助和軍事物資的援助計畫，因為「這樣做會妨礙而不是鼓勵他們採取必要的自救措施。另外，此時實施工業重建計畫需要相當長的時間才能取得成效，而且，如果共產黨佔領台灣（Formosa）獲得成功，此時實施工業重建計畫會使他們在隨之而來的關鍵幾個月裏不必為防禦而加強經濟力量，從而加強未來該島嶼對共產黨的重要性。」³ 而在 1950 年 1 月 5 日杜魯門總統對於台灣問題所發表的聲明中提到「美國“目前”⁴ 無意在台灣（Formosa）獲取特別權利和特權，或建立軍事基地。美國亦無意使用武力干預現在局勢。美國政府將不遵循足以使之捲入中國內爭的方針。」⁵ 這次的聲明是美國政府表明遵守國際協議，不干涉台灣問題的一項明白無誤的宣示，也是美國決定從中國內戰中脫身的最明確的一次表態。

但美國政府對於台灣問題本就有許多不同的意見，尤其是軍方一再強調台灣對美國的戰略意義，一旦台灣落入共產黨政權的手中，對美國的安全戰略將會十分不利。因此上述杜魯門的聲明發表沒多久，美國政府內要求干涉台灣內政的聲浪就越來越高。其中以麥克阿瑟於 1950 年 6 月 14 日的備忘錄最具代表性，在此備忘錄中，麥克阿瑟重申台灣地理位置的重要性，並且將台灣比擬作「一艘不沉的航空母艦和潛艇的供給艦」，而麥克阿瑟也對台灣的經濟情勢深具信心「除了其軍事價值外，台灣（Formosa）不僅在為自己 800 多萬人口提供糧食方面能夠自給自足，而且，自 1910 年以來，它對外貿易出口一直保持順差……我們沒有理由認為，出色的政治和經濟顧問不能再次把台灣（Formosa）建設成爲經濟繁榮的地區。這樣一個因素，特別是可以提供盈餘糧食，對那些現在主要依靠美國援助的東方國家進行經濟重建，將發揮相當主要的作用。」⁶ 而 1950 年 6 月 25 日的韓戰爆發爲支持干涉台灣內政者一個良好的契機。

1950 年 6 月 27 日杜魯門總統發表關於朝鮮局勢的說明「對韓國的攻擊已毫無疑問地表明，共產主義者已經不限於採用顛覆手段來征服獨立國家，現在將使用武裝入侵與戰爭的手段……在這種情勢下，共產黨軍隊佔領台灣（Formosa），將直接威脅太平洋地區的安全……爲此，我已下令第七艦隊阻止對台灣（Formosa）的任何進攻。作爲這一行動的應有結果，我已要求在台灣（Formosa）的中國政府停止對大陸的一切空中和海上作戰行動。第七艦隊將保證此項得以實施。台灣（Formosa）未來地位的確定，必須等待太平洋安全的恢復、對日合約

² 美國此時的文件中以“Formosa”指稱台灣。

³ 陶文釗主編，《美國對華政策文件集（1949—1972）》，北京：世界知識，2004，頁 9-10。

⁴ 杜魯門總統的聲明文件中打了著重號的“目前”二字，爲美國在此後半年對台灣政策的調整預留了後路。

⁵ 陶文釗主編，《美國對華政策文件集（1949—1972）》，北京：世界知識，2004，頁 27。

⁶ 陶文釗主編，《美國對華政策文件集（1949—1972）》，北京：世界知識，2004，頁 41。

的簽訂或經由聯合國的考慮。」⁷ 此項聲明實際製造了「台灣地位未定論」及美國實行「台灣海峽中立化」的政策。而韓戰的爆發也挽救了處於頹勢的國民政府。

國民政府在古寧頭戰役抵擋住了共軍的攻勢，⁸ 並在韓戰後得到了美國的軍援與經援，如此，穩定了台灣的局勢，而開啓了「中華民國在台灣」的另一段歲月。

第二節 行政區域的變革

其實早在 1943 年開羅會議以後，日本的戰敗已成定局，國民政府已開始在為接收台灣而準備。民國 33 年（1944 年）5 月國民政府於中央設計局⁹ 下設立「台灣調查委員會」，其目的在調查台灣實際的狀況，作為收復台灣的籌備機構。該會以陳儀為主任委員，沈仲九、王芸生、錢宗起、夏濤生、周一鶚、邱念台、謝南光等為委員。該委員會大約用一年的時間從事台灣各方面的調查。¹⁰

在「台灣調查委員會」之下，於民國 34 年（1945 年）2 月設置了「台灣調查委員會行政區域研究會」，該委員會任務為：「一、提出並討論有關行政區域之各項問題；二、擬訂行政區域之具體方案。」作為國民政府將來接收台灣後施政的參考，並於完成上述二任務後即自行終止。¹¹ 在討論行政區劃時，研究會的委員依據〈台灣接管計劃綱要〉第 13 條之規定「台灣原有之三廳，改稱為縣，不變更其區域，原有之州、市，以人口（以 15 萬左右為原則）、面積、交通及

⁷ 陶文釗主編，《美國對華政策文件集（1949—1972）》，北京：世界知識，2004，頁 44-45。

⁸ 古寧頭戰役阻擋了共軍的攻勢，並使國民政府保留了「金門」這個根據地，而相對的，也保留了與中國的臍帶。「金門」與「馬祖」的存在，成為主張台灣獨立者，很難處理的問題。

⁹ 中央設計局為國民政府在 1940 年 10 月於國防最高委員會之下設立，並由蔣介石兼任總裁一職。

¹⁰ 直至 1945 年 10 月底，「台灣調查委員會」完成幾項具體工作：（一）編輯、出版數十種有關台灣概況及法令、專題研究的資料與書刊。（二）分批培訓一千多名接收台灣的幹部（包含民政、財政金融、工商交通、農林、教育及司法等六類）—國民政府在中央訓練團舉辦「台灣省行政幹部訓練班」，招收台籍和各機關年齡在 25 至 45 歲的學員，分別接受民政、財政金融、工商交通……各項事務的短期訓練。另外，在同一時期國民政府還成立了「銀行調訓班」、「台灣警察講習班」等。以上各單位計培訓了各類接收台灣各級幹部計一千餘名，相較於大陸各淪陷區域籌劃接收與復原的人力動員方案，台灣算是起步較早，人員配置亦較周全。（三）擬各項接管計劃及專題研究報告，如 16 項 83 條的「台灣接管計劃綱要」、分項接管計畫草案如「台灣教育接管計畫草案」、「台灣警政接管計畫草案」、「台灣金融接管計畫草案」、「台灣地政接管計畫草案」等四種。然而，由於一以時間過於短促，再則台灣與中國大陸分離過久，二者政治、經濟、社會、文化等狀況已有很大的差距，而「台灣調查委員會」所蒐集的資料大都從雜誌書籍中獲得，實地的調查因交通不便，並未從事。如此皆使得往後各項接收工作的效果因此大打折扣。

¹¹ 參見「台灣調查委員會行政區域研究會簡則」，頁 26。

原有市、郡、支廳疆界（以合二、三郡或市或支廳，不變更原有疆界為原則）為標準，劃分為若干縣市，縣可分為三等，街庄改組鄉鎮，其原有區域亦暫不變更。」¹² 依據上述原則，在民國 34 年（1945 年）「台灣調查委員會行政區域研究會」建議：一、現有街庄區域改為鄉鎮，街改為鎮、庄改為鄉，不必重新劃分區域。二、廢除原先日治時期之保甲制度，因該制度為「警察之統制機構，其目的在鎮壓人民反側。台灣同胞對此制度久感痛苦，唯在敵人高壓之下，莫可如何耳，故將來收復台灣後，此種制度自無保留之必要。」三、對縣市區域的劃分當注意二項原則：（一）、在可能範圍內，不變更日治時期原有之郡界，使將來無劃界之麻煩與紛擾；（二）、在可能範圍內，維持以每縣 15 萬左右人口為原則之規定，不使縣與縣之間人口相差太大。據此將台灣劃分為三十個縣，並區分為三等：其中一等縣有 9 個、二等縣 18 個、三等縣則有 3 個，各縣平均人口數為 17 萬 5 千人。另外對於台灣縣有之 12 個市，雖有些市不符合國民政府現行市組織法之規定，¹³ 但市之設立，一方面能促進地方之進步；另一方面，可使人民獲得若干自治權，因此研究會建議將 12 個市予以保留，以作為地方自治之示範。研究會並將若干縣市予以更名，將某些對台灣有貢獻之人，用其名號作為地名，例如劉銘傳（省三）、丘逢甲（滄海）、劉永福（淵亭）等。依據上述之建議，「台灣調查委員會行政區域研究會」建議設置的行政區劃圖與縣市一覽表如下圖四—1 與表四—1、四—2：

¹² 大正 9 年（1920）7 月，總督府以敕令第 218 號，制定公佈〈台灣總督府地方官官制〉，改革地方行政制度，提高地方官的權限，廢西部十廳，設臺北、新竹、臺中、臺南、高雄五州；廢支廳，州下設郡市；廢區堡里鄉澳，郡下設街庄。東部仍置臺東與花蓮港二廳，廳下設支廳，支廳之下設區。全臺分為五州、二廳、四十七郡、三市、五支廳，二百六十三街、庄，十八區，不設街庄區之地區則置社，屬郡或支廳管轄。其中除澎湖郡在大正十五年（1926）改制為澎湖廳，其餘郡界維持到日治末期。郡的範圍比現在的縣小，約等於現在之省轄市範圍。

¹³ 該法第四條規定「凡人民聚居地方，具有左列情形之一者，得設市，受省政府之指揮、監督：一、省會。二、人口在二十萬以上者。三、在政治、經濟、文化上地位重要，其人口在十萬以上者。」台灣當時合於此標準者僅台北、高雄二市。



圖 四-1：「台灣調查委員會行政區域研究會」建議設置的行政區劃圖

資料來源 <http://blog.pixnet.net/Richter/category/36783>

表 四-1：「台灣調查委員會行政區域研究會」擬定臺灣市一覽表

擬定市名	原市名	1941 年人口	1945 年估計人口	備考
臺北	臺北	369,213	400,000	
基隆	基隆	106,523	110,000	
宜蘭	宜蘭	24,038	40,000	
新竹	新竹	90,800	95,000	
臺中	臺中	97,590	105,000	
彰化	彰化	61,632	65,000	
臺南	臺南	153,879	165,000	
爽文	嘉義	98,298	105,000	紀念林爽文
高雄	高雄	83,185	200,000	
屏東	屏東	59,917	65,000	
花蓮港	花蓮港	11,670	40,000	
梧棲	新高	12,684	40,000	

表 四-2：「台灣調查委員會行政區域研究會」擬定臺灣縣一覽表

擬定縣名	原轄郡廳	估計人口	縣治	縣等	備考
省三	基隆	14 萬	瑞芳	2	省三為劉銘傳別號
羅東	宜蘭、羅東、蘇澳	21 萬	羅東	1	
七星	七星、文山	21 萬	汐止	1	
淡水	淡水、新莊	15 萬	淡水	1	
桃園	桃園、海山	24 萬	桃園	1	
中壢	中壢、大溪	21 萬	中壢	2	
滄海	新竹	14 萬	新埔	2	滄海為丘逢甲別號
竹南	竹南、竹東	21 萬	竹南	2	
福星	苗栗、大湖	18 萬	苗栗	2	紀念羅福星
大甲	大甲	14 萬	大甲	2	
豐原	豐原、東勢	17 萬	豐原	2	
霧峰	大屯	12 萬	霧峰	2	
鹿港	彰化	18 萬	鹿港	2	
員林	員林	21 萬	員林	1	
北斗	北斗	16 萬	北斗	2	
南投	南投、能高	16 萬	南投	2	
斗六	竹山、新高、斗六	22 萬	斗六	2	

清芳	嘉義	10 萬	民雄	2	紀念余清芳
北港	虎尾、北港	29 萬	北港	1	
東石	東石	19 萬	東石	2	
北門	北門	15 萬	佳里	2	
曾文	新營、曾文	23 萬	新營	1	
延平	新化、新豐	24 萬	新化	1	延平為鄭成功別號
淵亭	岡山	16 萬	岡山	2	淵亭為劉永福別號
鳳山	旗山、鳳山	21 萬	鳳山	1	
東港	東港、屏東	21 萬	東港	2	
恆春	潮州、恆春	13 萬	恆春	3	
澎湖	澎湖廳	7 萬	馬公	3	
臺東	臺東廳	10 萬	臺東	3	
鳳林	花蓮港廳	12 萬	鳳林	2	

〈台灣接管計劃綱要〉與「台灣調查委員會行政區域研究會」對台灣行政區劃分之建議，除推翻一切殖民統治的鉗制，並注重強化行政機關、預備實施地方自治，算是一個理想的計畫。然而，國民政府在抗日戰爭結速後，即陷入國共戰爭的泥淖，因此接收台灣，雖有很好的計畫，卻無法實施，行政區域研究會所研擬的方案，僅成為紙上作業，而未見到任何施行細則，其規劃成為空談。¹⁴

一 八縣九省轄市時期（民國 34 年 8 月至 39 年 8 月，1945 至 1950 年）

民國 34 年（1945 年）8 月日本投降，蔣介石特任陳儀為台灣行政長官，開始了接收台灣的工作。國民政府依據「台灣省警備司令部組織規程及編制表」、「台灣省行政長官公署組織條例」，賦予陳儀行政專制與委任立法之權力，根據「台灣省行政長官公署組織條例」行政長官擁有縱理全省政務、於職權範圍內發布署令與制定規章、總攬全省人事、指揮監督在台中央機關之權力。而行政長官公署的職權運作，雖然設有「政務會議」，但是僅具諮詢的性質。因此，行政長官在行政權、司法權與立法權都具有相當的自主性，使其具備了在台灣專斷獨行之權

¹⁴ 第一份規劃案因省轄市過多且縣的規模過小，中央設計局後來曾提出「臺灣省各縣市行政區域劃分計畫草案」，建議將台灣行政區劃縮減為 24 縣 7 省轄市 4 縣轄市，當然，這份草案後來也沒有實施。

力，比起日治時期的台灣總督，甚至有過之而無不及。

在戰後台灣省行政公署的接收與行政體系之重建，是建立一種和日本總督府各機關單位相類似的機構，亦即行政長官公署是衡量日本總督府的各機關單位，也在行政長官公署底下設立相類似的各行政機構來進行接管重建的工作。而在地方行政區域方面，也是如此。爲了便於接管及新政令的推行，行政長官公署利用日治時代原有的五州三廳體制，直接將台灣劃爲八縣（台北、新竹、台中、台南、高雄、台東、花蓮、澎湖），而原本五個州底下的 11 個市，則改爲 9 個省轄市（台北、基隆、新竹、台中、彰化、台南、嘉義、高雄、屏東）以及 2 個縣轄市（宜蘭、花蓮）。¹⁵ 民國 35 年（1946 年）1 月，各縣市政府分別成立，縣市（縣轄市）下之行政單位依〈縣組織法〉規定，劃分爲區（維持日治時期原有的郡界）、鎮（原日治時期的街）、鄉（原日治時期的庄）、里、村，¹⁶ 並於同年六月增設山地鄉。

行政長官公署的劃分造成各縣面積大小不一、人口多寡懸殊（例如我們可以從下表一各縣市公民人數統計中看出，公民數最多的是台南縣，達到 577914 人；而最少的是屏東市，僅有 16515 人，二者相差非常懸殊）、資源分布不均的情況，因此當時的「台灣省參議會」即不斷向行政長官公署建議調整地方行政區，然都未獲得重視。

¹⁵ 在國民政府在民國三十二年四月三十日修正之〈市組織法〉中，市只有直轄市和省轄市兩種，行政長官公署擔心影響民心與地方發展，於是將一些不符合〈市組織法〉規定的市，予以保留，因此在台灣創造出了中國絕無僅有的縣轄市：宜蘭及花蓮，宜蘭市此時隸屬於台北縣。

¹⁶ 依據國民政府在民國 19 年（1930 年）6 月 17 日修定之〈縣組織法〉第六條規定：「各縣按戶口及地方情形，分劃爲若干區，除因地方習慣或地勢限制，及有其他特殊情形者外，每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成之。」及第七條：「凡縣內百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉，百戶以上之街市地方爲鎮，其不滿百戶者編入鄉。但因地方習慣或受地勢限制，及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶，亦得成爲鄉鎮。鄉鎮均不得超過千戶。」因此在此時，國民政府在縣之下僅設區、鎮、鄉，而未設縣轄市。

表 四-3：各縣市公民人數（1）（民國 35 年 4 月 1 日）

	公民數	佔二十歲以上 人口百分比	佔總人口百分比
全 省	2394685	92	36
臺北縣	282864	90	36
臺中縣	515349	92	39
臺東縣	46887	92	47
臺南縣	577914	90	42
新竹縣	231981	90	28
高雄縣	293065	90	28
花蓮縣	55997	92	36
澎湖縣	34244	95	54
臺北市	76520	90	31
臺中市	28930	93	35
臺南市	41671	90	11
屏東市	16515	95	41
新竹市	34790	90	18
高雄市	75190	93	45
基隆市	32491	90	21
彰化市	22181	97	41
嘉義市	28096	91	43

（1）依據民國三十二年四月三十日修正之〈市組織法〉第六條規定：中華民國人民，無論男女在市區域內繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後，為各該市之公民，有出席區民大會、坊民大會及行使選舉、罷免、創制、複決之權。資料來源：臺灣省行政長官公署統計室編輯之《臺灣省五十一年來統計提要》一書，表 117。

二 一省十六縣五省轄市一管理局時期（民國 39 年 9 月至 56 年 6 月，1950 至 1967 年）

「二二八事件」發生後，國民政府為了安撫台灣民眾，成立了省政府，並由陳誠擔任首任臺灣省主席。陳誠為收攬民心，答應在台灣盡速實施地方自治，並

重新討論地方行政區域的調整。民國 36 年（1947 年）6 月臺灣省政府由民政廳研擬將臺灣重組為 16 縣 5 省轄市的行政區劃調整的方案，這個方案大幅平衡了縣市間的差距，可以說就是目前臺灣行政區劃的雛形，但是，該方案卻將許多縣市予以改名，例如臺中市改為「中正市」、臺南市改為「成功市」、新竹縣改為「長風縣」、苗栗縣改為「竹南縣」、台中縣則改為「豐原縣」，另外桃園縣變成了新竹縣、彰化縣則變成臺中縣。然而該方案最後在省府委員會議第 23 次會議中被擱置了，理由是：「本案牽涉甚多，影響重大，再行研討，暫維現狀。」（民國 36 年省民政廳的方案如下圖四—2）



圖 四-2：民國 36 年省民政廳的行政區劃方案圖

資料來源 <http://blog.pixnet.net/Richter/category/36783>

民國 38 年（1949 年）台灣省政府為積極推行地方自治工作，將「調整行政區域」列為年度施政計畫綱要，臺灣省民政廳於是草擬一份方案送交地方自治研究會研討，該草案與 36 年的版本大致相同，只有縣市名稱再度更名，臺中市及臺南市都恢復為原名稱，但南投縣卻改稱為「大觀縣」、原版本的新竹、長風、竹南三縣則重組為桃園、人和兩縣。統治者肆意地更動縣市名稱，顯示出其權力粗暴的本質。後來省參議會對此版本提出修正意見，將這種胡亂取名的現象予以改正。其所提出的修正版本，幾乎就是後來省政府所實施的地方行政區劃。然而這項行政區域調整方案，在同年 12 月省府委員會 129 次委員會議中，再度被擱置，理由有下列五點：一、行政區域的調整將牽動軍事防衛計劃與動員計劃的改變，時值國共戰爭、局勢緊張之時，軍事上的調整有重大困難；二、在軍事第一的原則上，一切行政設施均以配合軍事需要而定，縣市重組將影響行政業務之推行，而無法配合軍事要求；三、行政區域調整，將造成賦稅徵收上的延緩，而影響到軍需；四、調整之際將影響到征兵工作之實施；五、會造成農、工、商、漁等職業團體之重整，而影響到民生經濟；六、各地對行政區域調整皆有不同之意見，值此戰亂之際，如果地方意見紛擾，將妨礙團結。因此決議「暫緩確定調整為宜」。¹⁷（民國 38 年省民政廳的方案如下圖四—3）



¹⁷ 何鳳嬌編，《臺灣省參議會資料彙編：行政區域規劃》，臺北縣新店市：國史館，2001，頁 352-353。



圖 四-3：民國 38 年省民政廳行政區劃方案圖

資料來源 <http://blog.pixnet.net/Richter/category/36783>

隨著國共戰事的失利，國民政府於民國 38 年（1949 年）12 月遷臺辦公，這是台灣歷史上，第一次有中央政府機關遷駐台灣，¹⁸ 雖然國民政府仍宣稱擁有中國全境，然而其治權卻僅及台澎金馬，換句話說，中央政府所管轄的地方，只有台灣，而為了維持其體制，只好在台灣形成了疊床架屋的行政架構，形成了中央—省—縣市的三級體系。

為了收攬人心與重新分化地方勢力的雙重考量下，國民政府於 39 年（1950 年）8 月決定重行劃分臺灣省行政區域，並由臺灣省政府於同年 9 月公布了「臺

¹⁸ 在台灣這塊地方，曾經有三度有中央機關的設置，第一次是在明鄭時期，第二次則是台灣民主國時期，第三次則是國民政府來台後。

灣省各縣市行政區域調整方案」與實施辦法，依據該方案將原有之八縣、九省轄市、二縣轄市、一管理局改為十六縣、五省轄市、一管理局、三六〇鄉鎮縣轄市區，同時將原有區署裁撤，由縣直接指揮監督鄉鎮縣轄市，其十六縣為臺北、宜蘭（接收宜蘭市公所與宜蘭、羅東二區署而成立）、桃園、新竹（接收新竹市政府與新竹、竹東二區署而成立）、苗栗（接收苗栗、竹南、大湖三區署而成立）、臺中、彰化（接收彰化市政府及彰化、北斗二區署而成立）、南投（接收南投、玉山、能高、竹山四區署而成立）、雲林（接收斗六、虎尾、北港三區署而成立）、嘉義（接收嘉義市政府及嘉義、東石二區署而成立）、臺南、高雄、屏東（接收屏東市政府及潮州、東港、恆春三區署而成立）、花蓮、臺東、澎湖；五省轄市為基隆、臺北、臺中、臺南、高雄；一管理局為陽明山管理局。¹⁹自此台灣的地方行政空間大致底定，爾後，僅有小幅度的調整。

三 一省一院轄市十六縣及四省轄市時期（民國 56 年 7 月至 68 年 6 月，1967 至 1979 年）

民國 45 年（1956 年）12 月，台灣省政府由台北市疏遷至南投縣南投鎮中興新村。於隔年 7 月 1 日疏遷完成，中興新村成為全省施政中心。當日的中央日報報導提到「中興村²⁰的建設……一切都是一種為百年大記著想的設施。在將來大甲溪開發計劃中，這一地區連同草屯、南投兩鎮，將是一個十萬人的工業區」、該報導並認為「省政當局，這次不僅是在從事消極的戰時疏遷，而是在積極的從事一項示範性的建設……中興村建築，予人的印象是『堂皇而不富麗，樸實而能適用』，既合乎當前戰時需要，又具有未來發展可能。」²¹從上述報導可知，省府之疏遷，一方面是軍事上之考量，再者，則希望能帶動地方之發展。

中央政府遷台後，大量機關聚居在台北市，使得台北市外移入人口急速增加，至民國 55 年（1966 年）已增加至 117 萬人之多，依照當時的〈市組織法〉第三條規定：「凡人民聚居地方，具有左列情形之一者，設市，受行政院之指揮、監督：一、首都。二、人口在百萬以上者。三、在政治、經濟、文化上有特殊情形者。」因此台北市議會不斷有將台北市改制為院轄市之請求，而終於在民國 56 年（1967 年）7 月 1 日獲准將台北市升格為院轄市，並在隔年將郊區分屬台北縣的四個鄉鎮（景美、木柵、南港、內湖）與陽明山管理局所屬的士林鎮、北投鎮劃歸其管轄。從此，台灣之行政區劃改為一省（台灣省）、一院轄市（台北市），台灣省下轄 16 個縣及 4 個省轄市，台北市則下轄陽明山管理局與松山、中山、

¹⁹ 陽明山管理局為民國 38 年（1949 年）8 月設置，原稱草山管理局，劃原屬臺北縣之士林、北投兩鎮隸屬之，隔年 3 月因政府核定公告草山改名為陽明山，所以於 4 月改稱陽明山管理局。陽明山管理局為一特殊之行政區，直接受台灣省政府監督，並兼負保衛國民政府決策中心（蔣介石所住之草山行館）的重責大任，因此局長一向由將級軍官或黨政機要官員派任，形同蔣介石的另一個侍衛長，地位實質上高於其他民選縣市長。

²⁰ 省府於民國 46 年（1957 年）7 月 10 日將中興村正名為「中興新村」。見當日中央日報報導。資料來源：中央日報全文影像資料庫。

²¹ 見當日中央日報報導。資料來源：中央日報全文影像資料庫。

延平、大同、建成、城中、龍山、大安、古亭、雙園、景美、木柵、南港、內湖、士林、北投等 16 個區。²²

四 一省二院轄市十六縣及三省轄市時期(民國 68 年 7 月至 71 年 6 月, 1979 至 1982 年)

民國 68 年(1979 年)7 月 1 日, 中央政府以下述幾個理由, 將高雄市改制為院轄市: 一、高雄市人口已於民國 67 年(1978 年)底超過 106 萬人, 符合〈市組織法〉第三條之規定; 二、高雄市有良好之港灣, 交通四通八達(包含國際港、機場、縱貫鐵、公路以及高速公路), 並且有嘉南平原及屏東平原作為其腹地, 物資充裕; 三、高雄市重工業集中, 原有市政建設已無法配合其需要, 為促進將來工業之發展, 需提高其行政層級; 四、高雄市升格後, 能帶動附近鄉鎮發展, 如此能使國家建設均衡發展; 五、高雄市改制後直屬中央監督, 並能擴編組織, 增加人員, 如此將能提高行政效率; 六、改制後能增加市政府財源, 充實地方建設; 七、是政府尊重民意之表現。²³ 改制後的高雄市除原轄之鹽埕、鼓山、左營、楠梓、三民、新興、前金、苓雅、前鎮與旗津 10 區外, 並將鄰近之原隸屬於高雄縣的小港鄉劃歸其管轄, 成為小港區。如此, 台灣的行政區劃改為一省、二院轄市, 台灣省除劃出高雄市外, 其餘則維持不變。

五 一省二院轄市十六縣及五省轄市時期(民國 71 年 7 月以後, 1982 年以後)

民國 71 年(1982 年)7 月 1 日, 台灣省政府將新竹(合併香山鄉)及嘉義兩縣轄市改制為省轄市。從此, 省府下轄區域變為 16 縣與 5 省轄市。民國 89 年(1990 年), 中央政府為了解決中央與地方行政區的過度重疊而通過了將台灣省虛級化(精省)的方案, 首先於 3 月 21 日廢止了〈省政府組織法〉, 並通過〈地方制度法〉, 大幅縮減了省政府之職權, 並提高縣市政府的地位與功能。²⁴

²² 陽明山管理局雖在民國 57 年(1968 年)7 月 1 日改隸屬於台北市, 然而它是介於院轄市與區之間的一個特別行政區, 而士林區及北投區仍隸屬於其下, 因此二區之全稱為「臺北市陽明山管理局士林區」及「臺北市陽明山管理局北投區」。因此在台北市之下形成二種行政層級之特殊現象。一直到民國 63 年(1974 年)1 月 1 日, 陽明山管理局的地方行政權被去除, 改稱「臺北市陽明山管理局」, 只負責陽明山地區公園以及區內觀光旅遊業務。從此, 這二種行政層級之特殊現象才解除, 北投區和士林區由臺北市政府直接管轄。

²³ 見民國 67 年(1978 年)11 月 17 日中央日報報導。資料來源: 中央日報全文影像資料庫。

²⁴ 依原〈省政府組織法〉規定, 省政府具有「綜理全省行政事務, 並監督地方自治」、「於不牴觸中央法令範圍內, 得依法發布命令」、「對於所屬各機關及縣、市政府之命令或處分, 認為有違背法令, 逾越權限, 或其他不當情形時, 得停止或撤銷之」等權力。而施行〈地方制度法〉後, 其職權僅剩「省政府受行政院指揮監督, 辦理下列事項: 一、監督縣(市)自治事項。二、執行

並且依據民國 88 年（1999 年）1 月 13 日修正的〈財政收支劃分法〉第三條規定「全國財政收支系統劃分如下：一、中央。二、直轄市。三、縣、市『以下簡稱縣（市）』。四、鄉、鎮及縣轄市『以下簡稱鄉（鎮、市）』。」省政府也失去了它的財源。如此「省」的地方政府功能遭到凍結，可算是此時期地方行政組織最重大的改變，不過，對原本之地方行政區劃並未產生影響。

第三節 中華民國政府遷台前地方政府制度的發展²⁵

在談到中華民國政府遷台前地方政府制度的發展之前，我們必須先關注到，此一制度在清朝末年的變化。因為嚴格來講，中國現代化的運動，並非始於中華民國成立以後，晚清開始的自強運動、百日維新等，已開始了這一步伐，並一直延續到民國以後，在地方政府制度的改革上，也是如此。

清朝末年，西方各國再度叩關中國，對比乾隆時期驅逐英國使節的景況，此時的清政府對於西方的各種要求，日益無招架之力。作為中國最後一個帝國：清朝，其所面臨的環境，顯然比之前的各帝國更為嚴峻。對於之前帝國來說，其主要關注與預防的是內亂問題，不像清帝國，在其中葉以後，同時面臨著強大的內亂、外患問題。而這兩個問題，卻有著不同的問題根源：來自內部的農民叛變、反清復明等，其關係的是清朝本身國力、控制力的問題；而來自西方各國的外患，其根源卻是在於中國傳統社會結構的無力招架。因此，孔復禮(Philip A.Kuhn)在《中華帝國晚期的叛亂及其敵人》一書中，特別提到，對於晚清歷史的研究，我們應釐清「清朝的衰弱」與「中國傳統社會的衰弱」兩者之不同。

在內外交迫的情況下，清朝統治者首先思考的是，如何復興其國力、控制力的問題？因此開始了向西方學習、進口新式船艦、槍砲，以能立即地增強其國力。然而甲午戰爭的結果，使其認清了要救亡圖存，光增強其武力是不夠的，而必須做出徹底的改革，這不僅是其統治能力的問題，更關係到傳統社會的變革，如此，清政府開始了現代化的步伐。

清朝官員陸續地從中央到地方開始推行了一連串的新政，包含了新式教育推展、軍隊的現代化、籌設新式工廠、礦業的開採等，這些事業都需要大量的財政

省政府行政事務。三、其他法令授權或行政院交辦事項。」職權大幅縮減。

²⁵ 本節主要參考費正清(John K.Fairbank)、費維愷(Albert Feuerwerker)編，劉敬坤等譯，《劍橋中華民國史 1912—1949 年下卷》，〈第七章 地方政府的發展〉，北京：中國社會科學，1994。

支援，加以甲午戰爭、八國聯軍之役後所增加大量的賠款，更使得清政府必須開闢財源以為支應。以當時田賦仍為國家主要稅收來源之情形下，如何從地方、農村增加田賦收入，成為清政府推行新政成功與否的重要關鍵。正是在此情形下，從晚清開始，對地方政府制度做出了變革，它企圖改變舊帝國時期國家政權在鄉村社會中的軟弱狀態。這樣的進程類似於歐洲近代民族國家之發展，查爾斯·蒂利（Charls Tilly）稱此一過程為「國家政權建設（state-making）」，它包含了：政權的官僚化與合理化（bureaucratization and rationalization），為軍事和民政而擴大財源，國家為鞏固其權力而與新的「精英」結為聯盟，當然，在另一方面，鄉村社會為反抗政權侵入和財政剝削而不斷地發起鬥爭。²⁶

在清政府對地方政府制度的改革中，最重要的工作就是要將地方行政機構正規化（或者是吏役的官僚化）。改革之前的清朝地方行政制度，其正式的官職僅到縣一級，縣以下的村里等單位，則委由胥吏或地方鄉紳來管理，而形成一種「鄉紳社會」，胥吏或地方鄉紳做為中央與地方之間的中介者，一方面完成了國家所賦予的維持足夠的賦役與地方治安等任務，另一方面，則保護著地方免受國家直接的滲透與控制。這對於清朝以前的各帝國來講，是一種以最小成本，完成龐大帝國統治的有效方式。然而，這樣的統治方式對於早期以內亂威脅為主的中華帝國來說，或許足夠，可是在 18 世紀以後，隨著外來勢力不斷地侵擾，清帝國為了對地方主權作出宣示，並獲得更多的財源，勢必將其統治力滲透進地方，完成地方的官僚制度化與正規化。

而在同一時間，在清政府被迫以更有效率的方式控制地方時，在民間的各種運動也將注意力投入了地方政府，這種運動尋求一種自下而上的政治發展模式，希望地方仕紳、知識份子、商人階級能獲得地方政治的參與，而這種政治參與並不同於早期地方鄉紳所具有的「非正式」的權力，而是一種合法的、正式的代議政治，以能推行地方自治。

上述兩種壓力，一方面來自統治者的從上而下的政權建設，一方面來自基層的由下往上的地方自治要求，重新改造著清末以來的地方政府制度。

對於清朝末年的立憲運動者來說（主要以康有為、梁啟超為首）：立憲的一個重要部分就是要求在地方政治方面實施改革。他們認為地方自治對國家復興來說是必須的，它能起到動員民眾的力量，加強內部的紀律，達到國家的團結與強盛。然而，在另一方面，清政府卻認為地方自治僅是傳統官—紳關係的延伸；它是在縣政府監督下，協助辦理教育、公共救濟和公共工程等官府無力執行之工

²⁶ 參見杜贊奇（Prasenjit Duara）著，王福明譯，《文化、權力與國家：1900—1942 年的華北農村（Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900—1942）》，南京：江蘇人民，2003，頁 1。

作，因此地方自治團體在地方政治中僅具有純粹的補充作用。因此，清末的地方政府改革，即搖擺在追求動員與追求控制兩種概念之間。

八國聯軍之役後，慈禧太后下詔罪己，並推行了大量的改革，回應民間的要求，希望能挽回清朝衰敗的頹勢。清政府在地方上開放了大量的管道讓地方名流參與，1908年8月27日宣佈各城鄉鎮可以制定自治章程，於隔年的1月18日北京頒布了自治章程，其底下的各級行政單位也開始推行自治。1910年2月6日，北京頒布了府、廳、州、縣的議事會章程。然而清政府在推行地方自治的過程中，仍盡力地保護官方的權力，地方自治的範圍還是將其限在官方政府的職能之外，以保證官僚政治不會受到太大的政治挑戰的危險。晚清這種在地方政府制度改革中的搖擺狀態，一直持續到中華民國政府建立以後。

作為中華民國的創建者—孫中山，在其《建國大綱》一書中提到一種自下而上，從縣到省，再到中央的政治建設順序，即由縣的自治開始，當一省內大部分的縣實現自治後，然後在省開始實施自治，而在大部分的省實現自治後，即可在中央由國民大會頒布一部以五權分立為基礎的憲法，以完成國家的憲政建設。然而孫中山的主張，卻為爾後的國民黨在民國16年（1927年）建立的國民政府中被拋棄，而走向一種追求對地方加強控制的趨向。

民國18年（1929年），國民政府頒布施行了〈縣組織法〉，此法將縣的行政機關分為兩部分，一部分是在縣長直接指導下的職能科，另一部分是由省政府同名的廳所控制的專門局。這樣的職能劃分，方便了中央、省政府對地方事務的介入，而地方重要的人事任命也大部份掌握在省政府手中，使得縣長的行政權力大受影響。縣以下的行政單位為「區」，依〈縣組織法〉第六條規定「各縣按戶口及地方情形，分劃為若干區，除因地方習慣或地勢限制，及有其他特殊情形者外，每區以二十至五十鄉鎮組成之。」「區」從民國建立以來就是一個重要的行政次級單位，袁世凱在其統治時期，面對難以駕馭的地方議會運動，袁世凱在1913年至1914年間取消了縣和省的自治，代之以一種「區」的地方行政實驗制度，每縣底下設置4到6個區，區長實際上是縣政府的官吏，下轄數名屬員和一隊警察，區有權攤款，並在警察協助下徵收，成為榨取地方錢財、達成地方控制的有效工具，而受到華北地區各軍閥的支持。民國6年（1917年）閻錫山在山西推行「村制」，將「區」作為縣和村的橋樑，以每縣設置3到6個區，主要作為警務與稅務的行政當局而發揮作用。而在「區」底下，閻錫山建立了「村制」。村界的劃定是以已知的行政管轄權代替慣常的人際關係，它的界線是經過地籍測量所劃定，所以更為準確，而其功用相當於清代催徵稅糧的里甲。閻錫山的山西計畫成功的將官僚政治擴展到縣以下的層次，而增加其在地方上所獲得的稅收，以建設軍隊。他的成功，影響到以後國民政府的地方制度。

國民政府以山西為榜樣，建立了一個多級的行政單位體制。²⁷ 區以 20 至 50 個鄉鎮組成之，它比任何自然社區所能達到的範圍還要大的多，因此適合官府的行政管理，而不適合地方自治。國民政府不僅增加區裡面的公務人員，並肯定區政府在整個民族復興中的地位，依據其設想，區政府不僅要統計人口、丈量土地、徵收賦稅、維護治安，還要擔負起建設近代文明基礎設施的任務：如興辦教育、參與自治、發展經濟等。然而在實際上，徵收賦稅、獲取財源仍是其主要工作。區政府也存在著舊政權時期地方基層機構的弊端，例如區長及其職員因其薪金不足，因此想辦法從地方上獲得收入，收受「餽贈」；再者，區政府經常對地方攤款，無所制約。如此皆使得國家政權的向下延伸只實現了下層機構的「半官僚化」。²⁸

國民政府實施「鄉鎮」自治，在區以下的行政單位為鄉鎮，依〈縣組織法〉第七條規定「凡縣內百戶以上之村莊地方為鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編為一鄉，百戶以上之街市地方為鎮，其不滿百戶者編入鄉。但因地方習慣或受地勢限制，及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶，亦得成為鄉鎮。」因此鄉鎮的劃分是一種以自然村的方式來區劃。²⁹ 鄉鎮底下則為「閭」、「鄰」，在〈縣組織法〉中規定「居民以二十五戶為閭，五戶為鄰。」因此閭鄰又成為一種非自然的人為行政區劃。「閭」、「鄰」制度的推行代表著國民政府試圖改變、主導傳統鄉村以宗族劃分為基礎的政治體制，將其統治能力延伸到「戶」，然而對於處於戰亂、內外威脅情況下的國民政府來說，其行政能力畢竟有限；再加以其統治力的向下延伸，其目的在於獲取地方財源以支援其作戰，威脅到地方利益，因此使其建立以戶為統治基礎的努力收效甚微。

從晚清以來，中國開始邁出「國家政權建設」的步伐，然而由於內亂外患不斷，使得其顯得步履闌珊。不過隨著其統治能力的增強，在國民政府時期，已逐漸將其行政力量延伸到地方社會，在其掌控的省份完成了縣級政府以下的「官僚化」，並在遷台後進一步落實，而將其國家政權鑲嵌入地方社會中。

²⁷ 閻錫山曾於民國 17 年（1928 年）10 月 24 日至 12 月 28 日期間，擔任國民政府的內政部部长。

²⁸ 參見參見杜贊奇（Prasenjit Duara）著，王福明譯，《文化、權力與國家：1900—1942 年的華北農村（Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900—1942）》，南京：江蘇人民，2003，頁 43。

²⁹ 這種自然村與鄉鎮界限一致的情形，一直要到日軍佔領華北並嚴格推行「大鄉制」（以 1000 戶為一大鄉）以後，自然村的結構才受到破壞。參見杜贊奇（Prasenjit Duara）著，王福明譯，《文化、權力與國家：1900—1942 年的華北農村（Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900—1942）》，南京：江蘇人民，2003，頁 43。

第四節 國民政府的空間治理策略：規訓機制的深化與資本主義空間的生產

1895 年台灣割讓給日本以後，經由日本 51 年的殖民統治，台灣幾乎是經過徹底的改造，已不再是一個傳統中國社會。而同樣地，經過這麼多年，中國也並非靜止不動，雖然步履蹣跚，但也開始邁向了現代化。而作為一個後來者，其他國家成功的經驗成為中國很好的借鑒。³⁰

在中國近代史的某些特定時期，曾有一些國家在中國享有特別大的聲望及影響力。作為首先打敗中國的西方國家一大英帝國，在 19 世紀的 60 年代英國以她的武力確立了其在中國的超強影響力。而在 1895 年打敗中國，並在 1905 年打敗俄國的日本，在 20 世紀最初十年中，成為中國一個借鑒的模式，成千上萬的中國青年留學日本接受現代教育，而日本也對清朝的新政產生影響。³¹ 民國十二年（一九二三年）一月二十六日，孫中山與越飛(A. Joffe)發表的〈孫越聯合宣言〉，確定了聯俄政策，俄國開始對國民黨產生影響。在 1939 年美國對日宣戰後，美國成為國民政府最重要的夥伴，而其影響力也一直持續到 1949 年後退守台灣的國民黨政府。然而在 1928 年至 1938 年，對於當時統治中國的國民黨政府來說，這是德國影響中國的十年。³² 也就是說，對民國初年國民黨來說，有三個國家對其有較大之影響力，並影響到國民政府在政治、經濟上的作為。這三個國家是：日本、俄國與德國。這三個國家有一些共同的特色，在政治上是一種極權體制，而在經濟上，則表現為一種以國家為主導的計畫經濟模式。這兩個特色，具體的

³⁰ 從晚清以來，中國現代化的問題在相當大的程度上是對時間和空間的重新理解。中國啟蒙主義的現代化思想，建立在兩個二元的思維模式基礎上，一個是在時間關係的傳統／現代二分法，另一個是空間關係上的中國／西方二分法。然而在這兩種二元的思維模式背後，卻分享著同一個一元論的歷史發展目的論的思想預設，即一種線性的歷史觀，現代西方成為發展追求之目的，也是一條必經之路。以西方為楷模的現代化，將現代化描繪為一系列中性的、可量化的指標。中國與西方之關係，有如一種“時間性的空間關係”，一種現代性程度有差別的中西關係。現代性理論以中性的理性化為特徵，將空間上時間並列的文化關係置換為時間上的普遍關係，現代化因而被理解為與西方趨同的時間性趕超關係。中國／西方、傳統／現代的二元思維模式：即中國文化與西方文化是二分的，前者代表傳統的價值系統，而後者代表現代的文化價值，從而一個文化的空間並置關係被轉換成了一種線性的時間敘述。換言之，中國文化的轉型就意味著如何擺脫古老文化的阻礙，以捲進世界性的歐美現代文明的浪潮之中。許紀霖、陳達凱主編、《中國現代化史 1800-1949》、上海：學林，2006，頁 3。

³¹ 日本對中國的影響可參閱 Douglas R.Reynolds 著，李仲賢譯，《新政府革命與日本：中國，1898~1912》，南京：江蘇人民，2006。

³² 外國對中國的影響更可從蔣家一家人身上看見。1906 年 4 月，蔣中正東渡日本，進入東京清華學校就讀，在其間結識陳其美，同年冬天返國。翌年夏天，蔣中正入保定陸軍速成學校接受軍事教育，並考取官費留日陸軍學生。蔣經國於 1925 年 10 月被送往蘇聯莫斯科學習，在莫斯科期間加入共產黨，並與蘇聯白俄羅斯姑娘芬娜（後改名蔣方良）結婚。1936 年，蔣緯國二十歲，蔣介石將他送往德國慕尼黑軍事學校。期間納粹勢力擴張，蔣緯國因此有實戰經驗。

體現在國民政府對台灣的統治上。1949年，國民黨敗退台灣，生死存亡之際，美國適時伸出援手，提供援助，然而美國的援助並非毫無目的，而有其政治與經濟上之考量，³³藉由提供援助，台灣逐漸被納入美國的政經勢力範圍，而呈現出一種「獨裁開發」的樣貌。

國民黨在接受上述四者的影響下，而表現出怎樣的空間治理策略呢？

一 規訓機制的深化

民國38年（1949年），國民政府因國共戰爭的失利，退據台灣，並切斷了與大陸的關係。自民國34年（1945年）國民政府接收台灣，使得兩岸在隔絕50年後，再度地聯繫起來，卻也使台灣迅速地捲入國共戰爭的旋渦之中，國民政府將台灣生產的物資，不斷地挹注中國戰場，使台灣物資缺乏，通貨膨脹，台灣人民原本歡欣期待的心情，迅速跌入谷底，積壓的不滿，終於爆發了「二二八事件」。國民政府雖迅速地平定了台灣人民的反抗，然而卻已在台灣人民心中留下了烙印，而影響到爾後台灣社會的和諧。

國民政府遷台後，一方面，因為與大陸切斷了關係，使得台灣有獨立發展的可能；另一方面，國民黨也必須重新思考，如何來經營台灣。國民黨政權移入台灣切斷與大陸的關係後，它與台灣社會的關係並不同於日治時期總督府與台灣社會的關係，因為一方面它無法利用「母國」的政經資源來鞏固政權，必須在本身所擁有的資源以外，尋求本土社會的支持來維繫政權。在另一方面，「母國」的不存在使得台灣各方面的發展，不必再是殖民母國利益的反映而已，也可以將資源取之台灣，用之台灣；同時，失去母國也可使得國民政府沒有「退出」(exit)的替代選擇(alternative)，勢必在台灣易地生根，尋求政權鞏固的機會。³⁴

國民政府在統治台灣後，就發現日本殖民政府所遺留下來的規訓機制非常管用，而大部分加以保留，甚至予以深化，而使其統治更加穩固。依據民國34年（1945年）3月核定的〈台灣接管計劃綱要〉第五條「…日本佔領時代之法令，除壓榨、箝制臺民、牴觸三民主義及民國法令者應悉予廢止外，其餘暫行有效，

³³ 一般而言，各國都會將內、外的政經議題結合以實現利益目標，這使其對外援助的主要目標，即在促進資本主義體系的發展及建立國際霸權的地位，故隨此而來的外援考量就包括：〈一〉受援國的需求必須和援外國的經濟利益一致，即受援國起碼應能增進援外國經濟成長的需求；〈二〉受援國必須盡力配合援外國提出的政策要求，即受援國必須履行援外國汲取全球利益的政策要求；〈三〉援外國將就受援國在全球利益位階中的地位，排定受援順序，因為援外國須對有限的資源作最佳的配置。這些原則說明受援國除須具吸引援外國的利益條件外，還得視受援國能為其帶來多大利益而定。因此美國不可能單純地對外提供援助，反而會藉此機會要求受援國配合其需要以建立符合其利益之國際政經體系。參見李文志著，《「外援」的政治經濟分析—重構「美援來華」的歷史圖像（1946—1948）》，臺北市：憬藝企業，2003，頁52。

³⁴ 龔宜君著，《「外來政權」與本土社會—改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950—1969）》，台北縣板橋市：稻鄉出版，1998，頁25。

視事實之需要，逐漸修訂之。」第八條「地方政制：以台灣為省，接管時正式成立省政府…保甲暫仍其舊。」第十六條「警察機關改組後，應注意警保組織，並加強其力量。對於敵國人民及臺民戶口之分布，須迅速調查登記。警察分配區域及戶政，在不牴觸法令範圍內，得暫時維持原狀。」藉由維持日本殖民政府所留下來的規訓機制，國民政府迅速地穩定了「二二八事件」後混亂的局面，並利用黨政軍特等機構，鞏固了其政權。

（一）、警政制度的繼承與改革

民國 34 年（1945 年），行政長官公署接手總督府的警察業務，這個業務對其來講，其實並不陌生。

對於西方現代警察的認識，中國最早是從外國租界的「巡捕」認識的。1897 年到 1898 年間，在經驗豐富的外交官黃遵憲的指導下，湖南省首先採取措施，把腐敗的保甲連坐制改稱為「巡捕」的警察系統。而在清廷中央，則是在八國聯軍之役後，見識到外國警察輔助部隊迅速而有效地恢復秩序後，才對西方現代警察制度印象深刻，並開始轉而將其運用到中國來。在這之前，傑出的實業家張謇，因 1895 年甲午戰敗的刺激，而寫出了《變法平議》一書，其中即建議在中國各府、縣、區、市都應建立警察局，他並運用了日本的術語「警察」，來取代舊有的稱呼「巡捕」。在中國早期現代警察制度建立的時期，學習了日本警務工作經驗，而承擔了一切五花八門的職能，包含「查戶口、清道路、防火患、別良莠、詰盜賊」，警察肩負起城市工作的大部份責任，差不多觸及了人們生活的各個方面。

中國警察制度建立的早期，受到了日本巨大的影響。首先，各省都選派了許多學生至日本學習警務課程；其次，在 1901 年義和團的騷亂後，負責北京治安工作的慶親王聘請了川島浪速來擔任警務行政和警察訓練工作。川島通曉中國事務，曾於 1895 年被派到殖民地台灣監督強制禁止鴉片的工作，並獲得了實際的警務經驗。1897 年返回東京擔任士官學校及東京高等師範學校的華語教師。義和團事件時隨日本派遣軍司令官福島安正至中國擔任軍隊譯員，並在北京日本佔領地區訓練中國人，協助日本官員處理警務。在 1901 年 4 月，川島說服福島，資助成立警務教育所，在中國軍隊配合下挑選 340 多名學員受訓，希望能將警務轉回中國人手上。此時正值慶親王負責八國聯軍的善後事宜，他以警務廳的名義將軍事警務衙門保留下來，並讓川島擔任有實無銜的廳長，並按日本的模式組織，由日本人來擔任每個部門的首長。這樣的安排後來遭受俄、德、法各國的反對，而使得慶親王在兩個月後解除了川島的職務，但轉而任命他擔任北京警務學堂的

校長。³⁵

北京警務學堂成立於 1901 年，在 1949 年之前它是中國傑出的警察學校，川島於該校擔任校長至 1912 年。從 1906 年 8 月至 1912 年 10 月，學校改稱為「京師高等巡警學堂」，民國建立以後，又改名為「警察學校」，「警察」與「學校」這兩個術語都來自日本。在川島任職校長的 11 年間，共有 1600 多名警官自該校畢業。國民政府北伐戰爭後，該校被併入內政部，改稱為「內政部警官高級學校」。民國 25 年（1936 年），國民政府為統一全國警官教育，又將該校與浙江省警官學校合併，於南京成立了中央警官學校。³⁶

從上述中國現代警政建立的歷史中，我們可以了解到日本對中國所產生的影響力，中國警察體制的建立幾乎是日本模式的移植，尤其是中國警務行政和警察訓練奠基者的川島浪速，其在殖民地台灣所學得的警察實務，更成為其規劃中國警務工作的重要資源。³⁷

民國 34 年，國民政府接收台灣，於行政長官公署下設警務處，對於警察工作之接收以「警察機關改組後，應注意警保組織，並加強其力量。對於敵國人民及臺民戶口之分布，須迅速調查登記。警察分配區域及戶政，在不牴觸法令範圍內，得暫時維持原狀」為原則，於 8 縣 9 市下分設市警察局、縣警察局、縣警務科（台東、花蓮、澎湖三縣設置），其下設置分局、分駐（派出）所。35 年開始參酌中國大陸之警勤制與日治時期的「受持區」，而建立警勤區制度。36 年因「二二八事件」的衝擊，開始以軍人出任警務處長，³⁸ 其後即維持這種狀況，直到 79 年才改變。37 年內政部頒行「警察勤務試行通則」，正式確立警勤區為勤務的基本單位。38 年省政府訂頒「台灣省各縣市警察機關行政警察勤務實施綱要」，要求各縣市試行警勤區制。39 年因台灣行政區域調整為 16 縣 5 市 1 局，

³⁵ 另外在此時擔任直隸總督、掌握重大實權的袁世凱，也受到川島的影響，對中國現代警察體制之建立，起著重要的作用。袁世凱了解，要從外國人手中收回天津，他必須向外國人證明自己有能力維護治安，並保障外國人的生命財產安全。袁世凱於 1902 年建立了保定巡警學堂，並與北京警務學堂建立了密切的關係，經由川島的協助，袁世凱以高薪聘請到東京警視廳的「警視」三浦喜伝出任警務顧問和保定巡警學堂的總教習。三浦並協助袁世凱建立了天津巡警學堂，該校於 1904 年擴展為北洋高等巡警學堂。參見 Douglas R.Reynolds 著，李仲賢譯，《新政革命與日本：中國，1898~1912 (China, 1898-1912: The Xinzheng Revolution and Japan)》，南京：江蘇人民，2006，頁 168-169。

³⁶ 上述對於中國現代警察體制建立的歷史，參考 Douglas R.Reynolds 著，李仲賢譯，《新政革命與日本：中國，1898~1912 (China, 1898-1912: The Xinzheng Revolution and Japan)》，南京：江蘇人民，2006。一書第 9 章〈中國新的警察及監獄系統〉。

³⁷ 川島浪速曾就讀東京外國語學校「支那語科」，在 1896 年來到台灣之前，並沒有實際的警務經驗。因此，他在台灣所學得的「殖民地警務工作」，如何在後來影響到中國警務之建立，也就是說，中國現代警察體制是不是在建立之初，就已經種下了殖民地的因子，而使得後來國民政府能對台灣的警察工作順利的接收？筆者覺得這是一個值得研究的課題。

³⁸ 即使民國 61 年內政部警政署成立時，也是延續此一方式，由軍人擔任警政署長，一直到民國 79 年，才改由警察出身的莊亨岱擔任警政署長。

分別於 21 縣市設置縣市警察局、及 1 個陽明山警察所。同年 10 月警務處頒布「台灣省各縣市警察局勤務改進原則」，確定實施警勤區制。至 43 年統計，全台各地計有 87 個分局、187 個分駐所、1239 個派出所及 5111 個「警勤區」。³⁹「警勤區」是一種能讓警察與地域充分結合的一種制度，其辦法是藉由劃分一定範圍，由專人固定負責查察，分布普遍而深入，如此將能適時掌握地方人口治安狀況。⁴⁰

民國 47 年 7 月 1 日實施「台灣省各級警察機構警力調整方案」，充實基層組織與警力，各縣市總共增設了 25 個分局。到民國 51 年時，全台共計有 227 個分駐所、1223 個派出所、7745 個警勤區，對比於日本殖民末期 1942 年，在台灣的警察機關設置：1033 個派出所、431 個駐在所，二者幾乎不分軒輊。⁴¹國民政府既沿襲舊有的總督府警察制度，其對於警察之任務，也是無所不包，除維護治安外，舉凡保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等，皆是其負責之事項。⁴²而其中的「戶口查察」一項，更是國民政府管制人民，鞏固統治的重要基礎工作。行政長官公署自民國三十五年五月起，即舉辦戶口清查，並於同年六月底完成。此次清查，以「口必歸戶，戶必歸鄰」為原則，並特別注意日俘、日僑、游民等，以防止其逃避遣送。民國三十五年十月，依〈戶籍法〉規定，辦理戶籍登記，籍別、身分、遷徙之流動人口登記，由申請義務人申報，戶政人員巡迴各村抽查代填申請書，每月查訪各住戶一次，並於每年年終攜帶各村戶口冊，按戶校正一次。

民國 41 年，蔣介石於元旦文告中提出「改善戶政，加強戶警合一」的訓示。省政府隨即於 42 年頒訂整理戶籍計劃及實施辦法，通令實施。在辦法中確定戶籍行政主管機關，在省為省政府、在縣市為縣市政府、在鄉鎮市區為鄉鎮市區公所外，同時為便利人民申報戶口，可依實際需要，在鄉鎮市區公所轄區內警察分駐所或派出所，普設戶口申報處，受理人民申請戶籍登記。為實現戶警合一，民警雙方分工合作，規定民政單位主管戶籍行政及辦理登記，警察單位辦理戶口查察及掌握異動，採行雙軌一途的戶政體制。

民國 46 年，省府依中央令頒的改進台灣省戶口查記辦法，訂頒台灣省改進

³⁹ 參見陳純瑩著，《台灣全志卷四政治治安篇》，南投市：國史館台灣文獻館，2007，頁 97。

⁴⁰ 「警勤區」其範圍依據民國 61 年 8 月 15 日制定的「警察勤務條例」第五條規定「警察勤務區（以下簡稱警勤區），為警察勤務基本單位，由警員一人負責之。」及第六條「警勤區依左列規定劃分之：一、自治區域以一村里劃設一警勤區，村里過小者，得以二以上村里劃設一警勤區，村里過大者，得將一村里劃設二以上警勤區，但不得割鄰或跨村里。二、依據人口疏密，以二千人口以下或三百戶為原則。前項警勤區之劃分，並應參酌地區廣狹、警力多寡、工作繁簡、交通電信設施等情形，為適當之調度。」由上述規定可知，警勤區之設置考量地域（以 1 村里為標準）、人口（2000 人或 300 戶為原則），並保持因地制宜的彈性。

⁴¹ 1942 年總督府各地派出所、駐在所數量參考臺灣省行政長官公署統計室編輯之《臺灣省五十年來統計提要》一書〈表 516 歷年地方警察機關及官警(1)〉

⁴² 依據民國 42 年 6 月 2 日制定之〈警察法〉第九條規定「警察依法行使左列職權：一、發佈警察命令。二、違警處分。三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕。五、行政執行。六、使用警械。七、有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項。八、其他應執行法令事項。」

戶口查記實施辦法，通令於三月一日試辦，規定戶籍管理，仍由戶警機關採分工合作的原則辦理，凡公證人民身分、籍別登記及遷徙事項，由戶籍登記機關辦理，凡有關流動人口管理及防制奸宄查緝逃亡事項，由警察機關依法辦理。並特別在鄉鎮市區公所，增設警察人員，兼任戶籍副主任，襄助戶籍主任辦理戶政業務。試辦至五十四年七月結束。

民國 54 年 8 月，省府奉中央指示，實施戶警合一，改進過去戶籍管理的缺失，訂頒台灣地區戶警聯繫辦法，於 56 年 1 月 1 日試辦，省縣市設戶警聯繫中心，由主管戶政業務人員兼任正副主任，鄉鎮市區全採聯合辦公方式，增設警察人員專任戶籍副主任，及聯絡幹事一至二人，辦理有關聯繫業務，協助戶籍登記與管理，以加強戶警合一的功能。

民國 57 年 3 月 1 日，蔣介石鑒於韓、越兩國共黨滲透的實例，再指示加強戶警合一，先後研擬戶警合一實施方案，戡亂時期台灣地區戶政改進辦法，於五十八年七月一日試辦改進辦法，省市將民政廳(局)的戶政課劃出，與警務處的戶口股合併成立戶政科，縣市民政局的戶政課劃出，與警察局戶口室合併成立戶政課，鄉鎮市區的戶籍課劃出，成立戶政事務所，改隸警察局，但主任仍由鄉鎮市區長兼任，警察分局副分局長，兼任副主任，原戶籍課長改為秘書，人事，經費由警察局統一辦理。

民國 62 年 7 月 17 日，修正公佈戶籍法，該法第七條規定「戶籍登記，以鄉、鎮為管轄區域；設戶政事務所，隸屬鄉、鎮公所。動員戡亂時期，戶政事務所得經行政院核准，隸屬直轄市、縣警察機關；其辦法由行政院定之。」明確將戶政事務所改隸屬縣市警察機關，使戶警合一制度，有了明確的法律依據。⁴³ 同時鄉鎮市區戶政事務所主任，改由警察分局副分局長兼任。

民國 76 年 7 月 15 日，政府解除戒嚴，放鬆了對人民的管制。在民國 81 年完成〈戶籍法〉的修正後，於該年 7 月 1 日起實施戶警分立，將戶政業務再移交回民(戶)政單位接辦。

在中華民國政府解除戒嚴前，藉由警政與戶政的結合，使得警察機關能確實掌握各家戶的戶籍資料，及人民的動態，無須再借助以往的「保甲制度」，而能將其控制力滲透進家戶裡面，在加上其他的特務組織，如警備總部、調查局等，完成了比日治時期總督府更嚴密的監視網絡。

(二)、國民黨組織的改造與對地方之滲透

⁴³ 然而在修法之前，規定「戶籍登記以鄉鎮為管轄區域，以鄉鎮長兼任戶籍主任，並設戶籍幹事若干人，由鄉鎮長指定所屬自治人員兼任之。本法關於鄉鎮之規定，適用於市之區。」戶籍登記屬鄉鎮市長之權責。因此民國 58 年，在未修正〈戶籍法〉之前，即先行成立戶政事務所，並將其隸屬於警察局，從這顯示出國民政府對於法律施行的方便性與任意性，只要有需要，事情可以先處理，在修正法律來配合，充分顯示出人治的色彩。

民國 38 年（1949 年）國民黨敗退台灣，蔣介石檢討失敗原因，認為除了國際（蘇聯、美國的打擊）、經濟（通貨膨脹）、軍事（軍隊的貪污腐化）、教育（學運）等因素外，最致命的原因則是黨組織的失敗。蔣介石認為「毛匪當時所以勝過我們的原因，並不是它的力量勝過我們，而是它的組織嚴密、紀律殘酷、控制徹底勝過了我們。反觀我們自己，無論在組織、紀律、群眾運動上，都浮誇鬆弛、腳腳踏空……」、「本黨全體之失敗，亦即整個國家民族之危機……而救國之道，即在改造本黨。」而開始了國民黨的改造，針對黨組織的兩大問題：一是**派系傾軋**、人事紛爭；二是黨組織與群眾脫節，進行改革。一方面「要把**派系傾軋**的惡習痛切悔改」；另一方面「要確定黨的社會基礎和政策路線」、「組織要深入社會的基層，滲透廣大的群眾……」蔣介石首先藉由成立了中央改造委員會，取代原中央黨部的職權，將大陸時期的重要政界、軍界人物排除在權力核心之外，確立了以蔣家為首的黨國威權統治體系。在完成中央黨部的改造後，國民黨隨即在國家機器得政經資源配合下，全面地在地方展開吸收群眾與滲透的工作。

改造後的國民黨，其組織體系，基本上分為三個層級：第一個層級是中央，是國民黨組織的首腦，決定政策並指揮全局；第二個層級是省縣兩級，具計畫監督、承上啓下的功能，按照國民黨的說法這是組織的驅幹；第三個層級則是區級，是實際執行工作的組織，也就是所謂的基層。國民黨這樣的組織配置基本上顯示出了列寧主義政黨的性質，因為列寧式政黨所要求的是全面性的社會控制，政黨的本質便在建立普遍深入的組織，使社會每個基層角落都有黨的組織，以掌握大多數的群眾；基層組織的重要性，便在於它是滲透、接觸群眾的第一線。而這基層組織第三層級就是國民黨對台灣社會群眾的滲透主要機制。

國民黨對台灣社會基層的滲透主要由兩類黨部負責：一類是地方性的區域黨部，另一類則是統稱為特別黨部的龐大組織。國民黨對區域黨部與特別黨部的區分是轉化自列寧主義與中共的政黨組織原則。按照列寧主義之原則其黨組織是建立在各種生產單位之中，就是在每一個工廠、礦山、農場等單位來建立它的組織，使得黨員在工作上、生活上與組織建立不可分的關聯。但由於中國並不是一個產業發達的國家，農民佔了大多數，因此中共修正列寧主義以生產單位為主的建黨原則，使「黨組織是按照地區或按照生產部門為標準」來建立。而改造之後的國民黨對滲透社會之區域黨部與特別黨部的劃分，即是依據上述的原則與本身的結構條件修正後建立的。在區域黨部方面是以一般縣市鄉鎮中的個別人民為吸收與滲透的對象（包括農民），其下運作的組織包括 21 個縣市所屬的各區黨部、分部和小組黨員。而特別黨部不單以生產單位為主，而是以重要集體組織中的成員為滲透的對象，因而其中則包括了以校園中之學生、教職員、工友為組織與滲透對象的「青年知識黨部」；和以最忠貞之「鐵票黨部」而聞名的「特種黨部」，它是以各級軍事機關、學校、醫院、部隊中的成員與軍眷、退役軍人為滲透對象；另外，還包括以鐵路、公路、郵政、電訊、航業等交通事業、煤鐵金屬等礦場與有關之國防工業的成員為滲透範圍的「產職業黨部」。（如下表）

在上述國民黨滲透台灣社會的組織架構中，實則將群眾區分為兩大類：一類是散居於黨國威權體制之社會控制末梢之基層鄉鎮社會中的人民，國民黨將他們劃歸為區域黨部滲透的範圍；另一類則是位於黨國社會控制核心之集體組織中的成員，國民黨將之劃歸為特別黨部滲透的範圍。對於第一類的一般人民（地方社會的地方菁英與人民），國民黨是以「分而治之」與個別吸收的方式來滲透；而對於第二類集體組織中的人民，國民黨採取「集中隔離」的方式來滲透與管制。

國民黨地方黨部組織的建立是以地域上的行政區劃為基礎的。在每個行政區劃中，國民黨都建立了與之相對應的黨組織：在省即有省黨部，在縣市有縣市黨部，在區鄉鎮有區黨部，在村里有小組，在鄰有黨員。在 1952 年改造完成時，國民黨區域黨部建立了 22 個縣市地方黨部，計 5 市，16 縣，1 設治局，轄有區黨部 374 個，區分部 2934 個，小組 15380 個。地方黨部的重要性，乃在於移入的國民黨政府在這個陌生的地方社會，建立了散佈於城市、鄉村、山邊與海濱的滲透組織。藉由黨的改造，國民黨完成了在每個區、鄉、鎮都至少設有一個到數個區級黨部、每個村里都有小組、每一鄰最少有一位黨員，如此嚴密的網絡，達到了滲透與監控台灣社會的效果。

而對於台灣舊有的地方勢力，國民黨採取了「分而治之」的辦法，利用侷限化（壓縮地方派系的勢力，侷限他們的發展空間）、平衡化（扶植至少兩個以上派系，以收權力平衡之效）、經濟籠絡（將地方上的經濟利益，分配給地方派系）、逐步替換（輪流提名派系人士，勿使其坐大）。藉由上述方式，國民黨一方面平衡了派系力量，另一方面成功地將其侷限在縣市的範圍，防止地方坐大，而無法挑戰中央的權威。如此在台灣政治上形成了一種「政治菁英的族群二重結構」，在中央層級的政府組織，幾乎由外省籍的政治菁英來擔任，而地方政府機關的職位則分配給本省籍的政治菁英。⁴⁴

另外，在特種黨部的部分，國民黨則藉由政經資源與移入聯帶的關係，而將大部分的軍人、眷村居民、榮民、學生、教職員、國營事業員工，納入其政權的政經結構中，並將特種黨部與地方黨部區隔，而阻止了地方派系對這些團體的介入，使他們成為集體效忠於國民黨政權的社會角色。國民黨藉由這些效忠者，一方面可在選舉中支持特定候選人；另一方面，則可制衡地方勢力，維繫侍從體制。

上述兩類組織作為國民黨政權掌控社會的重要力量，國民政府並不將其權力交與地方，而掌控在中央的手上。藉由這些組織對台灣社會的滲透，維繫了作為一個外來政權的國民黨政府的統治基礎，使其在地方自治選舉中，獲得大部分民意的支持，直到 1980 年代以後，才受到挑戰。⁴⁵

而除了警察與黨組織，國民政府還利用了軍事、特務、救國團等組織，共同

⁴⁴ 參見廖忠俊著，《台灣地方派系的形成發展與質變》，（台北市：允晨文化，民 86），頁 80-81。

⁴⁵ 上述對國民黨地方黨部與區域黨部之說明，參考龔宜君所著《「外來政權」與本土社會—改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950—1969）》一書。

完成對台灣社會的監控。其力量比起日治時期的警察政治，可說是有過之而無不及。另外藉由義務教育的推行與各種運動（如文化復興運動、青年守則等），國民政府進一步將規訓機制深化，鍛鍊出了順從與具有生產力的身體，而投入了資本主義的發展。

二 資本主義空間的生產

「今日，對生產的分析顯示出我們已經由空間中事物的生產轉向空間本身的生產。由空間中的生產（production in space）轉變為空間的生產（production of space），乃是源於生產力自身的成長，以及知識在物質生產中的直接介入。這種知識最後會成為有關於空間的知識，成為空間之整體性的資訊。空間中的生產並未消失，而是被引至不同的方向。我們可以言及一種流動經濟（economy of flow）：能量之流、原料之流、勞動力之流與資訊之流等。工業與農業生產的各單位之間，不再是相互獨存與孤立的。這種轉變導致一個重要的結果：現代經濟的規劃傾向於成為空間的規劃。」

亨利·列斐伏爾（Henri Lefebvre）⁴⁶

啓蒙以來，人類由於理性的發展使得人類對於外在環境的感知大為改變，人的生活空間、對世界的認知大為擴大。以往人類受到環境及本身能力的限制，在一生中可能只生活在有限的空間，並且無力去改變這個空間或擴張自己的生活領域，因此這個空間是給定的、無法改變的，人只能在有限空間中，被固著在空間中從事生產。然而啓蒙以後，科學的發展，使得人類改造環境的能力大為增加，空間不再是給定的，而是可以改變的，空間變成可以生產的（再生產的），人可以改造空間以肆應自己的需求、社會的需求、國家的需求、有權力者的需求，一切都不是在固定著，如同馬克思、恩格斯在《共產黨宣言》中所提到的「生產的不斷變革，一切社會狀況不停的動盪，永遠的不安定和變動，這就是資產階級時代不同於過去一切時代的地方。一切固定的僵化的關係以及與之相適應的素被尊崇的觀念和見解都被消除了，一切新形成的關係等不到固定下來就陳舊了。一切等級的和固定的東西都煙消雲散了，一切神聖的東西都被褻瀆了。」“流動”成為現代的特徵，人的流動、物的流動、資本的流動、訊息的流動，一切處於交流的狀態下，工業和農業、城市和鄉村，不再是相互獨存而孤立的。在此情況下，人類的生產因此從空間中的生產轉變為空間的生產，而對於空間的規劃也從前現代空間的規劃（一種無法確實、政治的規劃，其目的是為了“治安”的需求），轉變為現代的空間規劃（一種經濟的規劃，其目的是為了“生產”）。

戰後的台灣社會，由於經濟的發展、生產力的提高，逐漸融入到以美國為首的資本主義陣營。國民政府為了肆應資本主義的國際分工體系，而對台灣的空間

⁴⁶ 亨利·列斐伏爾（Henri Lefebvre），〈空間：社會產物與使用價值〉，收錄於包亞明主編，2001，《後現代性與地理學的政治》，上海：上海教育。

進行了新的規劃，而開始了「資本主義空間的生產」。

民國 38 年當國民政府風雨飄搖之時，韓戰的爆發適時地解救了國民政府的此一困境。韓戰的爆發，改變了美國不再支持台灣國民政府的態度，而重新恢復對台的軍事及經濟援助，並從 1951 年（民國 40 年）至 1965 年（民國 54 年）6 月持續地對台灣經濟援助，15 年間總共提供台灣將近 15 億美元的援助。不可諱言的，這對台灣未來的經濟發展奠定了重要的基礎。在接受美援後，台灣社會、經濟趨於穩定，並開始了一連串的經濟改革措施。首先是對於農地的改革，藉由「三七五減租」、「公地放領」、「耕者有其田」等措施，國民政府改變了原本的農村結構，將原本從日本殖民政府手中取得土地所有權的「小租戶」——也就是後來的地主——的土地再次分化，並售予佃農。⁴⁷如此一方面，佃農擁有自己的土地，耕作意願大為提高，也增加了農業產量；而另一方面，為補償地主之損失，國民政府以 70% 政府發行的實物土地債券（分十年均等償付，並加給年息 4%），30% 水泥、紙業、工礦、農林等公營事業股票（一次給付），兩種形式償還地主。如此將地主移轉的土地資金計七億六千萬，轉投資於工業，促進了台灣工商業的發展。⁴⁸

國民政府於穩定農村，增加農業生產後，開始進一步將台灣工業化。台灣的工業化始於 1930 年代，日本開始對中國的侵略，而進入戰時體制，並展開了台灣工業化的工作。然而此項工作，卻因二次大戰末期台灣受到美軍的空襲，遭受到極大的毀損。國民政府在完成台灣的農業改革後，於 1950 年代開始，重新展開工業化的工作。國民政府於是自 1953 年（民國 42 年）起開始推行有計畫之經濟建設，以四年為一期，簡稱為“四年計畫”或經建計畫，⁴⁹1953 至 1956 年為第一期，其目的為以最有效、最迅速的途徑，從事經濟建設，提高生產力，充裕物質供應，滿足臺灣市場需要，以及增加出口，以求對內穩定物價，對外改善國際收支。第二期自 1957 至 1960 年，希望能繼續開發資源，增加農業生產，加速發展工礦事業，擴大出口貿易，以增加國民所得、就業機會及改善對外收支。第三期自 1961 至 1964 年，計畫能改善投資環境，促進投資，提高生產力，促進經濟更迅速的發展，俾能改善民眾生活，達到經濟自力成長的目標。在經過十二年（民國 42-53 年，1953-1964 年）完成第三期經建計畫後，台灣經濟狀況已趨穩定並能自立，美國於是於 1965 年（民國 54 年）宣佈停止對我國之經濟援助。美國完成讓台灣成為「自由世界櫥窗」的工作，從此國民政府已有能力從國際機構（主要是世界銀行及國際貨幣基金）和美國政府、日本政府那裡獲得美援停止以後的資本和技術援助，⁵⁰使台灣經濟能持續成長，進而建立使台灣經濟與美國經

⁴⁷ 國民政府於 1951 年開始推行「耕者有其田」政策，該政策規定地主除保留地（中等水田三甲、旱田六甲）及免租耕地外，多出之田地由政府徵收，並放領給現耕農民。

⁴⁸ 這另外有一個後果是造成台灣爾後以中小企業為主的經濟型態。

⁴⁹ 台灣經建計畫的推動，與美援有不小的關係。美國對於台灣的經濟援助有計畫型及非計畫型之區分，美國藉此希望受援國家能提出經濟建設計畫，以為協助之依據。在谷浦孝雄所編《國際加工基地的形成—台灣的工業化》一書中曾提到「台灣經濟建設『計畫』的第一個特點是：當時的「計畫」是做為為了確保美國經濟援助的經濟建設藍圖而制定的。第一個四年計畫（1953 年制 1956 年）完全是按這一特點來規劃的……從另一個側面上講，台灣的經濟建設計畫（第一個計畫至第三個計畫）是向美國申請經濟援助的根據，發揮了申請美援『正當化』的作用」。

⁵⁰ 1965 年（民國 54 年）台灣從日本獲得援助貸款 1 億 5 千萬美元。

濟及其主導下的資本主義體系相結合的依附關係。⁵¹

從 1964 年開始，台灣產生了下列的變化：(1) 經濟增長率進入兩位數字的高增長，而且工業產值首度超過了農業產值；(2) 台灣的貿易收支第一次出現順差，進口貿易總額占國民生產總值比重第一次超過 50%；(3) 於 60 年代開始實行引進外資、面向出口的開放經濟政策，到 1964 年開始產生效果。基於上述理由，劉進慶認為台灣的國民經濟再生產，開始由以內部循環為主導，轉向為以外部循環為主導的結構性、質的轉變。⁵² 台灣從日治時期殖民地下的資本主義化，深化為以美國為主導的國際分工體系下的資本主義化，而這樣資本主義深化的結果，也使得國民政府發展了不同的空間治理策略。⁵³

(一)、「加工出口區」的設置

民國 55 年 12 月 3 日，台灣創設了第一個加工出口區—高雄加工出口區，以作為「促進投資，發展外銷，增加產品及勞務輸出」，⁵⁴ 所成立的獨立於地方，而受經濟部直接管理的一個兼具自由貿易區與工業區兩者之長的綜合園區。

早在民國 45 年行政院經濟安定委員會工業委員會即已開始研究各國設立自由貿易區之經驗，作為在台灣設立一個加工工廠之可行性。民國 47 年美國專家於審議高雄港擴建計劃草案時，曾建議設立國際貿易區。民國 48 年，行政院美援會工業發展投資研究小組，也曾對於自由港、自由貿易區或特別工業區的優缺點做過探討。民國 52 年，財經相關部會首長就設置自由貿易區之問題赴高雄港內新生地實施勘查。而終於在隔年由經濟部 and 經合會共同草擬了〈加工出口區設置管理條例〉初稿，並於民國 54 年 1 月 25 日完成立法程序，並於 30 日公佈實施。經過將近兩年的籌備，終於成立了高雄加工出口區。

加工出口區的設置，乃為因應台灣在 1964 年以後開始加深與國外的連結，

⁵¹ 美國投入 15 年的時間及大約 15 億美元，完成台灣經濟體質的改造以整合入世界資本主義體系。同樣的援助情況發生在日本佔領台灣的頭 15 年，1896 年日本帝國政府的財政「補助」佔台灣政府收入的 75%，其後這個百分比逐年下降，直到 1905 年，補助才告終止。而從 1910 年起，台灣開始為日本創造「利潤」。在 1911 年至 1940 年期間，台灣對日本年均淨出超佔台灣本地淨產值的 12.4%。這個數字表示台灣是個「高盈利的殖民地」。日本的台灣經驗表明：要有十五年的「孕蓄」期，以為後來的經濟整合或建立能使殖民地為殖民者本國資本積累和經濟發展效勞的經濟關聯創造必要條件。參見陳玉璽，《台灣的依附型發展—依附型發展及其社會政治後果：台灣個案研究》，(台北市：人間出版社)，頁 68。

⁵² 參見劉進慶著，《台灣戰後經濟分析》，臺北市：人間，1993，頁 372-374。

⁵³ 對於戰後台灣經濟發展的研究，許多學者將台灣定位為是「國家資本主義」(state capitalism)。所謂的「國家資本主義」是指國家以資本主義方式對廣泛的國民經濟活動加以干涉，而進行經濟發展，並保護私人資本積累，把整個國家經濟導向特定方向。依學者歸納，發展中社會的「國家資本主義」為：(1) 透過民族性的工業化過程，致力於轉變農業出口導向為主的社會；(2) 經由農業改革手段而拓展國內市場，同時亦削弱地主階級的政治權力；(3) 國有化或國家機關控制自然資源，並把剩餘資本皆吸納入國家的發展計畫內；(4) 雖然國家機關的角色日益擴張，社會依然維持資本主義的特質。參見彭懷恩著，《台灣發展的政治經濟分析》，臺北市：風雲論壇，1995，頁 237-238。

⁵⁴ 民國 54 年 1 月 25 日制定之〈加工出口區設置管理條例〉第一條「為促進投資，發展外銷，增加產品及勞務輸出，行政院得依本條例之規定，選擇適當地區，劃定範圍，設置加工出口區。」

需要擴大出口，以賺取外匯，而卻面對國內貿易政策還未自由化之處境，所採取的一種變通措施。當時的國民政府仍以國家安全為第一考量，因此對於人、物資、資金的流動，採取了種種的管制措施，這樣的限制，影響了廠商在國際間的競爭，重重管制不利於原料與產品的進出口，雖有其他相關優惠措施，卻因手續繁雜，而大打折扣。為此，國民政府結合了各國發展「自由貿易區」、「工業區」之經驗，而創設了「加工出口區」。「加工出口區」既不同於「自由貿易區」，也不同於「工業區」。「自由貿易區」一般以免徵關稅和劃定隔離區域為特色，「工業區」則以統一的規畫與完整的工業設施為特徵，「加工出口區」則綜合兩者之長。

雖然在行政院向立法院提出的〈加工出口區設置管理條例草案〉所附的〈立案說明〉中曾指出「加工出口區為一純粹業務性之區域畫分，不涉司法及地方行政權之變更。」⁵⁵然而在〈加工出口區設置管理條例〉第一條「為促進投資，發展外銷，增加產品及勞務輸出，行政院得依本條例之規定，選擇適當地區，劃定範圍，設置加工出口區。」第二條「加工出口區之設置及管理，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。」及第七條「加工出口區，應設置加工出口區管理處，隸屬經濟部，其組織另以法律定之。」這三條規定表明了地方政府對於加工出口區之管理，其能力是有限的。加工出口區形同在地方的特區，由國家來直接指揮，連結入資本主義國際分工體制內，而成為一個「資本主義的空間」。

加工出口區的設置，使得國民政府在賺取外匯、吸引外資、創造就業機會、拓展對外貿易、引進生產技術等各方面，都達到了非常好的效果。政府因此將其經驗擴大，複製到「科學工業園區」的設置。

（二）、「科學工業園區」的開發

加工出口區雖使台灣的工業能力向前邁進一步，然而仍僅止於從加工到出口的勞力密集型工業型態。一方面，台灣經濟發展後，勞力所佔的優勢將逐漸降低；另一方面，政府也須促進工業升級，持續台灣的競爭優勢。於是開始了「科學工業園區」的構思。

民國 65 年 5 月行政院財經首長會報決定設置「科學工業園區」。於同年 8 月納入六年經建計畫中，同年 9 月 2 日行政院第 1491 次院會討論通過「科學工業園區」設置計畫，並指示由經濟部、教育部及國科會三個單位協力籌設。民國 67 年 1 月核定由國科會主辦科學園區業務。民國 68 年 7 月 17 日完成「科學工業園區設置管理條例」之制定，9 月 1 日成立「科學工業園區籌備處」，隔年 7 月 15 日再完成「科學工業園區管理局組織條例」之制定，9 月 1 日管理局正式成立，並於 12 月 15 日園區正式揭幕。

⁵⁵ 參見葛震歐著，《加工出口區的創設》，臺北市：聯經，1983，頁 9。

「科學工業園區」設置之目的「為引進高級技術工業及科學技術人才，以激勵國內工業技術之研究創新，並促進高級技術工業之發展」。園區管理業務，由「行政院國家委員會」設置「科學工業園區管理局」負責推動，包含企劃及管理決策之推動、吸引投資及對外宣傳、產品檢驗發證及產地證明簽發、外籍或僑居國外人員聘僱之核准事項、預防走私措施、安全與防護、各項公共設施之建設及維護、社區編定、開發及管理、設立員工子弟學校、促進建教合作及技術訓練、公共福利等事項，幾乎涵蓋了所有層面。依「科學工業園區設置管理條例」第五條規定「行政院國家科學委員會（以下簡稱國科會）設置園區指導委員會，負監督、指導及決定政策之責，由有關部會副首長及專家組成之；國科會主任委員為召集人。關於園區企劃管理之決策及重大業務事項，應由園區指導委員會層報行政院核定之。」與第六條「為執行園區管理業務，辦理園區營運工作，並提供園區事業各項服務，由國科會設置園區管理局（以下簡稱管理局）；其組織另以法律定之。」科學園區為行政院國科會所直接管理，因此自外於地方政府的管轄之外，與加工出口區一樣，是一個由國家直接指揮，以連結入資本主義國際分工體制內的「資本主義的空間」。

隨著社會生產力的進展，每個社會也就產生不同的生產模式架構，而內含於這個架構的特殊性質則形塑了不同的社會空間，因此依據生產力的發展，列斐伏爾認為會產生一種「資本主義的空間」。所謂「資本主義的空間」意指：空間作為一個整體，進入了現代資本主義的生產模式，而被利用來生產剩餘價值。而加工出口區正是這麼一個集合大量的農村勞動力，利用其生產的剩餘價值，為國家累積外匯，以進行再投入，並繼續擴大生產的「資本主義空間」。「資本主義空間」具有許多功能，首先它可以作為一種生產資料，生產資料本身也是一種產物，它不能與生產力、技術和知識分離；更不能與國際分工體系、國家相分離。對於國家來講，利用空間如同利用機器一樣，經由適當的配置，而提高其生產力。再者，「資本主義空間」也能成為一種消費的對象，藉由到風景區、國家公園觀光旅遊，我們變換了不同的空間，並進行了空間的消費（consumption）。另外，「資本主義空間」也是一個有嚴格的層級，強調總體一致性，受到行政控制的空間，它致力於銷解一切來自底層的反抗力量，因此，為維持其一致性、為避免受地方影響，這樣一個空間，必須置於國家直接的掌控之下。

以生產之社會關係的再生產為取向，空間的生產發動了均質化（homogeneity）的邏輯和重複策略（strategy of the repetitive），「資本主義空間」成為「以可再製者為取向的空間」，因此，我們可以在台灣看到許多「加工出口區」、「科學園區」的複製。⁵⁶ 這種形式的、量化的複製空間，否定了所有的差異，而達到了標準化的作用，避免了外來者（國外廠商、觀光客）的不適應。

綜合來說，「資本主義空間」是一個量化與愈形均質的空間，是一個各元素彼此可以交換（exchangeable）因而能互換（interchangeable）的商業化空間，是一個國家無法忍受任何抵抗與阻礙的警察空間。在此，經濟空間與政治空間匯合

⁵⁶ 以新竹科學園區的經驗，在中部、南部複製了中部科學工業園區、南部科學工業園區。

在一起，而消除了所有差異。在 50 年代的台灣社會，正是經由戒嚴體制與國際加工基地的匯合，而生產了一個「資本主義空間」。

第五節 小結

戰後國民政府對於台灣行政區域的調整，接收了日治時期五州三廳之規劃，除了在縣市部分做出調整外，對原本的街庄界線，則未予調整。而縣市之調整，除了從行政長官公署時期的「八縣九省轄市」，於民國 39 年（1950 年）改變為「十六縣五省轄市一管理局」外。其後的調整，幾乎沒有大的改變—僅少數的「市」升級為「院轄市」、「省轄市」而將附近鄉鎮（管理局）合併外—大部分的縣市未曾變動。這比起日治前期的頻繁調整，有很大的不同。

國民政府接收了日本殖民政府的各式機構與調查統計的資料、檔案，這些現成的東西，方便了國民政府對台灣的控管。而這些檔案資料（例如戶籍、地籍等），大多依據總督府的行政區劃為單位來調查，因此，如果將這些區劃重新打散重劃，則這些檔案資料，就必須重新整理、調查。這將不利於戰後初期台灣的接收工作，而且對於剛從戰爭中獲得喘息機會，而又迅速陷入內戰的國民政府來說，它也沒有足夠的能力來從事這項工作。因此在這種情況下，將原本的行政區劃予以保留，並運用原本的檔案資料，就成為當時最好的選擇。

國民政府對於日本殖民政府的繼承不只表現在行政區劃上，對於總督府所具有的統治技藝，幾乎在戰後都存續了下來。包含對於警察制度、學校教育體制、統制經濟體系、農會、水利會的運用，甚至在軍事制度上，都受到日本的影響。⁵⁷ 國民政府將這些機制予以承接，並運用本身所具有的黨、軍事、情治組織，在戰後敗退台灣、孤立無援的情況下，迅速地在其原本陌生的台灣社會，建立了統制權威。然而國民政府自許為「自由民主」陣營的一員，為維護其民主的形象，並厚植「反共復國」的力量。因此，一方面必須在地方推行地方自治，使其政權「合法化」；另一方面，則須加速台灣的「資本主義化」，使台灣經濟發展，以換得台灣人民的支持。

⁵⁷ 我們一般都認為戰後台灣的軍事制度受到美國很大的影響，例如軍服即學自美國。然而，在戰後初期，由於蔣介石並不喜歡美國那一套的軍事價值體系，而且也對美國處心積慮地要顛覆它的政權感到不滿。而受到他早期留學日本士官學校的經驗，蔣介石其實較鍾情於日本的軍事模式。因此在其敗退台灣之際，與前日本中國派遣軍總司令岡村寧次合作，尤其號召一些舊日本軍官，來到台灣，成立了「白團」，協助國民政府重整軍事教育與訓練，前後共 83 名軍官來台，在台停留時間長達 20 年，並曾參與了「八二三炮戰」、與策劃了多次「反攻大陸」的演習，受到蔣介石極高的重視。參見林照真著，《覆面部隊—日本白團在台秘史》，臺北市：時報文化，1996。

國民政府對於地方自治的推行，其前提是不影響其統治權威，因此，僅將人民自治的權力，限縮在地方上，而不准許其挑戰中央的權威。而在地方政權的維護上，國民政府則藉由地方派系的扶植，將地方上的權益，交予不同的地方派系來壟斷，而維繫了一個侍從體系。如此，一方面鞏固了其地方政權；另一方面，避免了地方派系在全省的串連，而威脅其統治。國民政府雖然在地方推行自治，然而在無法確實掌握地方政權的情況下，因此將許多地方的權力掌握在中央政府的手上，因此各縣市的首長權力是有限的。也就是說，與日本殖民政府相比，總督府是將其命令交予地方政府執行，而貫徹到人民身上，因此，它必須不斷考量如何藉由行政空間的調整，而收到統治的實效。而國民政府在實施地方自治的情況下，地方政府並不是其統治的核心，因此，現行的行政空間區劃，是否有利於其統治，也就沒那麼重要了。如果我們比較日治時期明治 34 年修正的「台灣總督府地方官官制」與國民政府於民國 19 年修正的〈縣組織法〉（該法至民國 89 年才廢止），二者對於地方事務的權力。「台灣總督府地方官官制」第七條規定「廳長監督所屬官吏，決定所屬官吏之任免」、第八條「廳長得訂定廳內處務細則」；而國民政府的〈縣組織法〉第十三條規定「縣政府設秘書一人，並依事務繁簡設置一科或二科，各科置科長一人，科員二人或四人；其設科多寡及科員額數，由省政府定之，並報內政部備案。秘書、科長由縣長呈請民政廳委任，科員由縣長委任，並報民政廳備案。」第二十條「各縣政府所屬各局之組織及權限，除法令別有規定外，由各省政府定之，並咨內政部備案。」顯然日治時期的廳長較國民政府時期的縣長，在地方事務上有較大的權力。

然而，國民政府卻運用空間的生產而介入了地方行政空間。爲了肆應在國際資本主義分工體系下生產的需求，國民政府在各縣市創造出了「資本主義的空間」，例如加工出口區、科學工業園區等，並將其直接置於國家經濟發展戰略下，由中央政府來直接指揮、管理，而避免了地方的干預。

第五章 結論

綜合前述三章的討論，筆者將清領、日治、中華民國政府三者，對於地方行政空間的區劃及其空間治理的策略，整理如下表：

表 五-1：清領、日治、中華民國政府時期行政區域調整與空間治理策略一覽表

統治者	時期	地方行政區劃	調整原因	調整結果	空間治理的策略
清 政 府	康熙 23 至 61 年， 1684 ~ 1722	一府三縣	延續了明鄭時期的行政區劃	台灣成為福建省下之一府一台灣府，形成閩台合治體制	1.正式行政官員僅到縣一級，對地方的模糊統治。
	雍正元年 至嘉慶 15 年， 1723 ~ 1810	一府四縣二廳	“朱一貴事變”後因應「一府三縣制」所顯現的在空間分配上的不均衡現象的調整。	彰化縣所轄區域仍屬廣大，且官署並未移駐，對台灣北部的控制仍屬有限。	2.藉由“渡台限制”與“封山”這兩種作為，來管制台灣人民。 3.行政區劃的調整雖趨於消極被動，然對於漢番界線的調整，卻主動積極的介入，希望達成「使生番在內、漢民在外，熟番間隔於其中」，以番制漢、以熟制生的策略。
	嘉慶 16 年 至同治 13 年， 1811 ~ 1874	一府四縣三廳	為免拓墾的果實招海盜所獲取，而成為其根據地。	顯示出清政府在台灣島上版圖的增加。但仍是以軍事、稅收等考量，而將其納入	4.劉銘傳清丈土地，製作散圖、區圖等，釐清並調整了街、庄、社的名稱及其空間界線，使得各街庄社趨於均衡，而具備了現代基層行政區劃的樣態。
	光緒元年 至光緒 10 年， 1875 ~ 1884	二府八縣四廳	“牡丹社事件”後，清廷為宣示對台灣之主權，將「化外之地」納入行政區劃。	1.清廷藉由「開山撫番」將國家力量象徵性地延伸進山地與東部。 2.北台灣自成一行政體系，與南台灣分庭抗禮	
	光緒 11 年 至光緒 20 年， 1885 ~ 1894	一省三府一直隸州十一縣四廳	清法戰爭使清政府更加意識到台灣地位的重要性，而促進了台灣的建省	台灣建省為清廷海防新政的一部分。對台灣的建設，偏重於國防軍事建設。	

日本總督府	明治 28 年，1895	三縣一廳	以清政府所留下的區劃為基礎。	由於台灣人民之反抗，而使其設置無法完成。	1.規訓空間的建立 (1)土地調查事業與土地制度之改革：建立長期穩定的空間組織系統，設計出一套「以地統人」、「以地籍統戶籍」的方法。
	明治 28 年至明治 29 年，1895 ~ 1896	一縣二民政支部一廳	因為接管上的困難，開始實施軍政。		(2)人口調查事業：掌握台灣的人口動態與人力資源。
	明治 29 年至明治 30 年，1896 ~ 1897	三縣一廳	全台已漸趨於穩定，決定復行民政。		(3)警察政治的開展：大幅介入一般行政事務
	明治 30 年至明治 31 年，1897 ~ 1898	六縣三廳	因台灣民間抗日力量尚大，而縮小現行各廳縣之行政區。	廢除原有支廳，在縣廳之下設置「辦務署」、警察署及撫墾署。	2.資本主義基礎工程的建立
	明治 31 年至明治 34 年，1898 ~ 1901	三縣三廳	簡化地方制度，以圖事務之敏捷。	裁併縣與辦務署，統合事權，擴大辦務署之職權。	(1)交通建設：便於對台灣的社會控制及資源的汲取，並有助於台灣命運共同體意識的崛起。
	明治 34 年，1901	三縣四廳	恆春地處偏遠，為開發蕃地		(2)糖業帝國主義：促進了台灣資本主義的生產模式。
	明治 34 年至明治 42 年，1901 ~ 1909	二十廳	原有的三級制度在行政事務的推動上有欠靈活。	完成「廳一支廳一區一街庄」的行政體系。警察權力大幅擴張	(3)統一度量衡與整頓金融制度。
	明治 42 年至大正 9 年，1909 ~ 1920	十二廳	治安改善並配合產業開發之需要，擴張地方廳之區域。	合併西部各廳，台東廳則分為台東及花蓮港兩廳。	(4)工業化的開展
	大正 9 年至大正 15 年，1920 ~ 1926	五州二廳	對台民採同化政策，推行地方自治；提高地方官地位、權限。	1.最複雜的一次地方行政劃分。 2.大正 11 年，將「蕃地」編入普通行政區域內。	3.藉由調查與製作地圖將台灣「數字化」與「視覺化」，使「地方」成為「空間」。 4.權力機制從「看見統治者一看不見人民」的模式，轉變為「看不見統治者一看見人民」的模式。
大正 15 年以後，1926 以後	五州三廳	以澎湖為要塞區，為開發澎湖群島，而改制。	維持至中華民國政府接收前。		

中華民國政府	民國 34 年至 39 年， 1945 ~ 1950	八縣九省轄市	爲了便於接管及新政令的推行，沿用日治時代原有體制。	各縣面積大小不一、人口多寡懸殊、資源分布不均。	1.兩種壓力： (1) 國家政權建設：地方行政機構「正規化」與「官僚化」。
	民國 39 年至 56 年， 1950 ~ 1967	一省十六縣五省轄市一管理局	爲了收攬人心實施地方自治與重新分化地方勢力	1.因國共戰爭，爲免影響軍事動員、防衛而延緩本次改制。 2.自此台灣的地方行政空間大致底定。	(2) 地方自治：成爲拉攏、分化地方派系的工具，避免地方勢力挑戰中央政權。 2.規訓機制的深化 (1) 警政制度的繼承與改革：實施「戶警合一」
	民國 56 年至 68 年， 1967 ~ 1979	一省一院轄市十六縣及四省轄市	台北市人口急速增加，超過 100 萬人	民國 45 年，台灣省政府基於戰時疏遷與帶動地方發展之考量，疏遷至中興新村。	(2) 國民黨組織的改造與對地方之滲透：以「分而治之」與「集中隔離」的方式來實施滲透與管制。
	民國 68 年至 71 年， 1979 ~ 1982	一省二院轄市十六縣及三省轄市	高雄市人口超過 100 萬人，並帶動南部之發展。	帶動南部地方發展。	3.資本主義空間的生產 (1) 「加工出口區」的設置
	民國 71 年以後， 1982 以後	一省二院轄市十六縣及五省轄市	將新竹及嘉義兩縣轄市改制爲省轄市。		(2) 「科學工業園區」的開發

查爾斯·蒂利 (Charles Tilly) 認爲在近代民族國家興起的背後，主要是資本 (capital) 與強制 (coercion) 在起作用，國家雖然強烈地反映了強制的組織，然而它們實際上也展示了資本的作用，二者相輔相成，共同建構了近代歐洲民族國家。¹ 而台灣從清領以來的地方行政空間的變革，也顯示出了強制與資本二者的作用力，對台灣地方行政空間的刻劃。

對於與現代民族國家屬性不同的清帝國來說，其對於台灣的治理雖略顯消極，但也並非雜亂無章。中華帝國能存在如此久的時間，自有其一套的生存之道。黑格爾 (Hegel) 曾謂「凡是合乎理性的東西都是現實的，凡是現實的東西都是

¹ 參見查爾斯·蒂利 (Charles Tilly) 著，魏洪鐘譯，《強制、資本和歐洲國家 (公元 990—1992 年)》，上海：上海人民，2007。

合乎理性的。」清帝國對台灣的統治，也自有其理性考量。正如郝式柏在《Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800》一書中所指出的：「就清廷對台灣墾殖一事的政策變動與內部爭辯，作者所做的分析顯示，並沒有一個許多學者所認定的忽略模式，而毋寧是一個不管在處理移民、土地稅收與熟番地權政策上均能細心雕琢（crafting），以求減縮行政與地方控制成本、創造財稅收入以及保障國家戰略利益的清廷。」² 郝式柏認為清政府對地方的榨取並不見得是極大化（maximization），而是最適化（optimization）。因此在行政成本、獲取地方稅收與因應內外環境的變化上，清廷表現出一個理性計算的國家行動者的角色，小心翼翼地在其中求取平衡。郝式柏的解釋說明了清政府對於地方模糊統治的合理性，在其財政足以自足，無須擴充地方財源的情況下，對於地方田賦是否收足，隱田是否未報等情況，也就不是要緊的事。如要理清田賦，一方面須投入許多的人力、物力，再者，可能招致地方人民的反抗，如此皆會增加其統治成本。在清廷統治台灣前期，既沒有擴充地方財源的需求，對內外環境的變化僅須防止臺民內亂，在此情形下，清政府可以最低的統治成本達成治理台灣的目的，因此對於地方行政區劃也就顯的消極、被動，因為地方行政區的增加，皆會增加其統治成本。然而清朝中葉以後，清政府所面對的內外環境已產生變化，西方各國（包含後起的日本）對台灣的覬覦，促使清政府必須達成對台灣的有效治理以宣示主權。有效治理勢必增加統治成本，這使得劉銘傳必須實施清賦，以擴大獨立建省後台灣的自主財源，這一試圖達成行政成本、獲取地方稅收與因應內外環境三者的平衡工作，最後因招致臺民的反抗而失敗。這說明了，清政府雖也「理性」的治理台灣，然而由於其對地方的模糊統治，一直未完成縣級以下行政機構的「正規化」與「官僚化」，依靠地方代理人來執行地方政務，使得「國家政權」無法鑲嵌進地方社會中，如此使得其對於地方的強制能力僅能有限。

對於邁向近代民族國家建構的日本及中華民國來說，擴充國家的資本、增強政府的強制力，成為其國家政權建構成功與否的重要關鍵。日本自明治維新以來，即以國家來帶動國內資本家的發展，而在其並未達到資本向外擴張的階段，即進行帝國主義的擴張，成為一「早熟的帝國主義者」。而台灣成為其第一個殖民地，具有向外宣示其已具有現代治理能力的象徵，由於台民初期的激烈反抗，再加以日本總督府無法立即地理清台灣人地資料的情況下，其在台初期的行政空間規劃為因應治安狀況而頻頻調整，從明治 28 年至 34 年做出了六次調整，幾乎是一年就調整一次，希冀能找出最好的區劃以來治理台灣。明治 34 年以後，歷經兒玉源太郎與後藤新平舉辦了各項調查事業與建立殖民地警察制度，總督府在清楚釐清台灣人地資料後，將警察大幅地介入一般行政業務，派駐地方，接觸人民，企圖將其統治力量鑲嵌進台灣地方社會中。相較於清政府對地方的模糊不清，只能以渡口、界碑、土牛溝等方式來管制流民，一種企圖利用「點」和「線」

² 本段引文參見柯志明著，《番頭家—清代台灣族群政治與熟番地權》，臺北市：中研院社研所，2001，頁 11。

的管制方式；日本總督府建立了一套更為全面的「以地統人」或「以地籍統戶籍」的方法，藉由不動的「地」來管制流動的「人」。這時國家政權的強制力就直接到達了個人的「身體」，並藉由各式的規訓技術（現代公共衛生醫學、新式學校教育體制），達成馴服台灣人的目的，而這樣的成果在明治 42 年以後已漸達成。因此，此時的地方行政區劃已從治安的考量轉為產業的開發，總督府需要在台灣創造出更多的資本，以支持、擴張日本資本主義的發展。台灣的資本主義基礎工程，也是兒玉一後藤時代所建立，包含現代地權的設定、度量衡的統一、金融制度的改革、新式製糖工業的建立等，這些基礎工程的完成，加以總督府所提出的優惠條件，使得日本資本家願意到台灣投資，配合本地良好的勞動條件，迅速地在台灣創造出盈餘。台灣從原本日本的「負債」，而從 1910 年起開始為日本創造「利潤」。在 1931 年以後，為因應戰爭的需求，日本更進一步將台灣「工業化」。在日本總督府統治台灣的過程中，我們看見了強制與資本二者的相輔相成的作用力，共同改變了台灣社會，為台灣的空間烙下了深刻的印痕。而強制與資本二種力量將在中華民國政府接收台灣後，進一步的深化。

中國幾乎與日本同時開始邁向現代民族國家的建構，然中國由於「帝國」的羈絆太久，始終無法邁開大步。在向英國、日本等國學習的過程中，中國也逐漸了解強制與資本二種力量對於現代政權建構的重要性。中國必須在地方上榨取更多的財源，以取得對內對外的優勢，古老的那一套「模糊統治」，已無法適應現代國家體系生存的需求，為此，從晚清以來，中國開始了地方制度的調整，試圖將縣級以下行政予以「正規化」與「官僚化」，如此國家政權才能摸清地方底細，而徵收到更多的賦役。而在同時，在中國民間的各種運動也將注意力投入了地方政府，要求實施「地方自治」。一方面來自統治者的從上而下的政權建設，一方面來自基層的由下往上的地方自治要求，兩種壓力重新改造著中國自清末以來的地方政府制度。然而由於內亂不斷，統治者常只重視政權控制力的強化，而忽略了地方自治的需求。中華民國政府遷台後，在沒有「退出」的替代選擇的情況下，只能尋求在台灣易地生根，鞏固政權的機會。而歷經「二二八事件」的殘酷鎮壓後，如何安撫台民，尋求支持，成為鞏固政權的重要工作，因此，在台灣開始推行了地方自治。然而，作為一個「移入者」政權，如何維繫其政權，避免遭到地方勢力的挑戰？一方面中華民國政府深化了日治時期的規訓機制；另一方面，則壓縮了地方政府的權限，將部分重要事務直接掌握在省政府與中央手中。地方政務的受限，加以日治時期所留下的龐大檔案、調查資料，中華民國政府因此維繫了日治時期的行政區劃，除在縣級以上區劃作出調整外，底層的鄉、鎮、村、里空間，基本上未予調整。而台灣在戰後獲取美援，並逐步進入世界資本主義生產體系內，中華民國政府為獲取更多的資本，以支持其反共復國戰爭的需要，而生產出了「資本主義的空間」。「資本主義空間」是一個量化與愈形均質的空間，是一個各元素彼此可以交換（*exchangable*）因而能互換（*interchangeable*）的商業化空間，是一個直接連結世界資本主義生產體系的空間。「資本主義空間」為國

民黨政權創造了大量的資本，另外在地方上，則藉由對地方派系的吸納與基層官僚的「正規化」及「國民黨化」，³而將其政權鑲嵌進台灣社會，使其強制力量能直達個人身上。資本與強制力二者相輔相成，共同維繫其政權於不墜。

對於任何統治者來說，政權的維繫是其政策推行的主要考量。清政府、日本總督府與中華民國政府三者對於空間的治理也是基於此。然而由於清朝面臨的是一個不同的內外環境，它處於一個所謂的「朝貢體系」內，⁴一種不同於西方的現代國家體系。在西方強國進犯清帝國之前，它並沒有強大的外在競爭者，它的重點在防止內亂，以免危害到其政權。它的財政足以自足，也沒有其他國家會對它是否有效治理領土發出質疑。如果內外環境沒有大的變化，則它所擁有的統治技術也無須做出大的調整。但清帝國卻不知不覺中被納進了現代國家體系與世界資本主義體系中，處在土地與資源激烈競爭的情況下，它必須對其領土的統治做出更有效的宣稱、必須從地方上汲取更多的財源以從事競爭（或償還賠款）。然而，當它欲做出上述之改革時，卻無相應之技術來配合施展。這樣的技術需要更為細緻的操作，需要先行掌握大量的統計數據，具備對人體與土地的充分了解，如此，才能將權力精確地施為在被統治者身上，並避免了統治成本的增加。對早已習慣模糊統治的清帝國來講，並不具備這種將權力精確施為的技術。如同筆者前述討論清廷對台灣的空間治理策略所見到的，在無法精確掌握流民的情況下，清政府僅能依靠「渡台限制」與「封山」等封閉空間的作為，企圖達成管制人民的目的，但禁止人民越界的效果仍然有限。

這種將權力精確施為的技術，傅科將其稱為「規訓」的技術，它是現代民族國家掌控人民的重要技藝。對於從事現代民族國家建構的日本與中華民國來說，具備這樣的技術，將有利於其國家政權的建構。規訓技術藉由對空間分配的介入，而達到馴服人民的目的：它在土地上畫出了封閉空間，這個空間可以標示出一個與眾不同的、自我封閉的場所，並成爲一個整齊劃一的保護區；它以一種更靈活、更細緻的方式來利用空間，利用單位定位或分割原則，使得每一個人都有自己的位置，而每一個位置都有一個人。⁵

日本統治台灣以來，經由大量的調查工作，包含人口、土地、山野林地等，它使得每一個人都有自己的位置（戶籍），每一塊土地都有所有者（由小租戶所

³ 在以往黨國不分的情況下，對於軍公教人員來說，加入國民黨，成爲保障其職位、獲得升遷的重要管道。

⁴ 「朝貢體系」是一種中國將國內基本統治關係在對外關係上的延續與應用，也就是運用國內的中央—地方關係中以地方統治爲核心，在周邊通過土司、土官使異族秩序化，以羈縻、朝貢等方式統治其他地區，通過互市關係維持著與他國的交往關係，進而再通過以上這些型態把周圍世界包容進來。參見濱下武志著，朱蔭貴、歐陽菲譯，《近代中國的國際契機—朝貢貿易體系與近代亞洲經濟圈》，北京：中國社會科學，2004，頁 32-33。

⁵ 參見傅科（Michel Foucault）著，劉北成、楊遠嬰譯，《規訓與懲罰—監獄的誕生（Discipline and Punish：The Birth of the Prison）》，台北縣新店市：桂冠，2003，頁 141-146。

有，無主地則歸公有)。在掌握了台灣大量的資料後，日本以其知識體系對台灣社會進行分類，並製作表格、繪製地圖。如此在幾年之內，將治台初期複雜難辨的台灣景象，經由分配與解析，予以梳理，而獲得組織與控制台灣社會的能力。而這個過程是不斷往復、並隨時調整的，如此經由持續的監督和檔案化，而保持了台灣的秩序，形成了一個規訓的空間。而中華民國政府接收了這些檔案，並將這些機制予以深化，而迅速地鞏固了其統治基礎。

規訓機制的深化，需要現代官僚體系的配合，它必須將地方基層予以「正規化」與「官僚化」。正如安德森所謂的「在現代概念當中，國家主權在一個法定的疆域之內的每一平方公分的土地上所發生的效力，是完全、平整而且均勻的。」現代國家對空間均質化的治理，必須經由大量的行政體系，調查與統計，基層行政機構的建立，以及國家在地方的代理人（而這樣的代理人必須能確實完成其任務，也就是受過現代的行政管理訓練，能運用數字，懂得基本的法律），如此，國家才能將權力平均的散佈在每一寸土地上。如果我們比較清代、日治、中華民國政府時期三者的地方官員，就能清楚地顯現這樣的差異。我們以光緒 20 年左右編成的《台灣通志》中，統計台灣建省後的官員數量，它包含了臺灣巡撫、布政使、按察使銜分巡臺澎兵備道、提督學政（由巡撫兼任）、臺灣府知府、教授訓導、經歷兼司獄、臺灣府埔裏社撫民通判、各縣知縣、教諭、訓導、典史、巡檢等，全台文職官員計有 62 員，而各縣官員多則 5 員，少則 2 員（恆春縣），就算加上吏員（各縣約 15 員），總共 20 員的官吏。20 員的官吏要負責推動一個縣的政令，其能否確實執行，可想而知。日本統治台灣以後，全台的公務員人數從 1897 年為 4584 人（官員數為 2840 員），增加至 1942 年的 70343 人（官員數為 28589 員）。⁶而到了民國 35 年（1946 年），行政長官公署統計全台公務員計 39802 人。從這些數據，可清楚看出，隨著現代國家機關的發展，受過專業訓練的國家公務員也大量增加，政府透過官僚組織的運用，一方面發展了在社會「中」運作的能力，幫助國家貫徹其政治意圖；而另一方面，避免中間之政治掮客延誤或扭曲國家的意志。

國家藉由強大的行政力量，並配合資本主義發展的需要，來塑造社會。隨著生產力發展的結果，台灣的社會快速變遷，這樣的一個過程改造了台灣原本以農村經濟為基礎的傳統社會，而被拋進了現代，台灣被「治理化」了。展望未來，國家的統治技藝更加精細，配合已成為當今主流意識形態的資本主義，國家對於空間的治理將更為強勢，這時，我們或許會懷念起清朝時期土牛紅線以外的那一塊「化外之地」。

⁶ 官員包含：勅任官、勅任官待遇、奏任官、奏任官待遇、地方待遇職員（奏任官待遇）、判任官、判任官待遇、地方待遇職員（判任官待遇）。參見臺灣省行政長官公署統計室編輯之《臺灣省五十一年來統計提要》一書，表 108 歷年全省公務員人數及年俸。

參考文獻

一、中文專書

《大清聖祖仁皇帝實錄》

《大清仁宗睿皇帝實錄》

《大清高宗純皇帝實錄》

《大清德宗景皇帝實錄》

《大清穆宗毅皇帝實錄》

《台灣府志》

《台灣通史》

《台灣通志》

《甲戌公牘鈔存》

《東華續錄》

《重修福建台灣府志》

《重修台灣府治》

《欽定大清會典事例》

《清史稿》

《劉壯肅公奏議》

《劉銘傳撫臺前後檔案》

《鄭氏史料續編》

《臺案彙錄甲集卷一》

靖海志思痛子所著的《臺海思慟錄》

徐國章編譯，1999，《臺灣總督府公文類纂官制類史料彙編（明治二十八年至明治三十三年）》，南投市：台灣省文獻委員會。

徐國章編譯，1999，《臺灣總督府公文類纂官制類史料彙編（明治三十四年至明治三十六年）》，南投市：台灣省文獻委員會。

徐國章編譯，1999，《臺灣總督府公文類纂官制類史料彙編（明治三十七年至明治四十一年）》，南投市：台灣省文獻委員會。

徐國章編譯，1999，《臺灣總督府公文類纂官制類史料彙編（明治四十二年至明治四十四年）》，南投市：台灣省文獻委員會。

臺灣省行政長官公署統計室編輯，《臺灣省五十一年來統計提要》，民國 35 年(西元 1946 年)

陶文釗主編，2004，《美國對華政策文件集（1949—1972）》，北京：世界知識。

何鳳嬌編，2001，《臺灣省參議會資料彙編:行政區域規劃》，臺北縣新店市：國史館。

陳純瑩著，2007，《台灣全志卷四政治志治安篇》，南投市：國史館台灣文獻館。

王育德著，1999，黃國彥譯，《台灣·苦悶的歷史》，臺北市：前衛。

王泰升著，1999，《台灣日治時期的法律改革》，臺北市：聯經。

王曉波編，2002，《台灣的殖民地傷痕新編》，臺北市：海峽學術。

尹全海著，2007，《清代渡海巡台制度研究》，北京：九州。

史明著，1980，《台灣四百年史（漢文版）》，蓬島出版。

包亞明主編，2001，《後現代性與地理學的政治》，上海：上海教育。

汪民安、陳永國、張云鵬主編，2005，《現代性基本讀本》，開封：河南大學。

林滿紅著，1997，《茶、糖、樟腦業與台灣之社會經濟變遷（1860-1895）》，臺北市：聯經。

林玉茹著，2007，《殖民地的邊區—東台灣的政治經濟發展》，臺北市：遠流。

林照真著，1996，《覆面部隊—日本白團在台秘史》，臺北市：時報文化。

李文志著，2003，《「外援」的政治經濟分析—重構「美援來華」的歷史圖像（1946—1948）》，臺北市：憬藝企業。

吳正憲著，2005，《台灣來電：近代能源開發的故事》，臺北市：向日葵。

柯志明著，2006，《米糖相剋—日本殖民主義下台灣的發展與從屬》，臺北市：群學出版公司。

柯志明著，2001，《番頭家—清代台灣族群政治與熟番地權》，台北市：中研院社研所。

- 施添福著，1997，《蘭陽平原的傳統部落—理論架構與基本資料（上冊）》，宜蘭縣：宜蘭縣立文化中心。
- 涂照彥著，2003，《日本帝國主義下的台灣》，臺北市：人間。
- 侯怡泓著，1989，《早期臺灣都市發展的研究》，台中市：臺灣省文獻委員會編印。
- 荆子馨著，2006，《成爲「日本人」》，臺北市：麥田。
- 許世楷著，李明峻、賴郁君譯，2005，《日本統治下的台灣》，臺北市：玉山社。
- 許極燉著，1996，《台灣近代發展史》，臺北市：前衛。
- 許紀霖、陳達凱主編，2006，《中國現代化史 1800-1949》，上海：學林。
- 陳其南著，1987，《台灣的傳統中國社會》，臺北市：允晨文化。
- 陳培豐著，2006，《「同化」的同床異夢—日治時期台灣的語言政策、近代化與認同》，臺北市：麥田。
- 陳紹馨著，1979，《台灣的人口變遷與社會變遷》，臺北市：聯經。
- 陳玉璽，1995，《台灣的依附型發展—依附型發展及其社會政治後果：台灣個案研究》，臺北市：人間。
- 陳水逢著，1984，《日本政府與政治》，臺北市：黎明。
- 黃富三、曹永和編，1980，《台灣史論叢》，臺北市：眾文。
- 黃智偉著，2002，《省道台一線的故事》，臺北市：貓頭鷹。
- 黃靜嘉著，2002，《春帆樓下晚濤急—日本對台灣殖民統治及其影響》，臺北市：台灣商務。
- 黃昭堂著，黃英哲譯，1994，《台灣總督府》，臺北市：前衛。
- 彭懷恩著，1995，《台灣發展的政治經濟分析》，臺北市：風雲論壇。
- 張宗漢著，1980，《光復前台灣之工業化》，臺北市：聯經。
- 張勝彥著，1993，《清代台灣廳縣制度之研究》，台北市：華世。
- 張炎憲、李筱峰、戴寶村主編，1996，《台灣史論文精選（上）》，臺北市：玉山社。
- 溫振華著，2007，《台灣原住民史—政策篇（二）》，南投市：台灣省文獻委員會。
- 楊碧川著，1995，《後藤新平傳—台灣現代化的奠基者》，臺北市：一橋。

- 楊熙著，1985，《清代台灣：政策與社會變遷》，臺北市：天工書局。
- 葛震歐著，1983，《加工出口區的創設》，臺北市：聯經。
- 葉榮鐘著，2002，《近代台灣金融經濟發展史》，臺北市：晨星。
- 廖忠俊著，1997，《台灣地方派系的形成發展與質變》，臺北市：允晨文化。
- 劉紅、鄭慶勇著，2001，《國民黨在台五十年》，北京：九州。
- 戴炎輝著，1979，《清代台灣之鄉治》，臺北市：聯經。
- 瞿同祖著，范忠信、晏鋒譯，2003，《清代地方政府》，北京：法律。
- 藤井志津枝著，2001，《台灣原住民史—政策篇（三）》，南投市：台灣省文獻委員會。
- 蘇碩斌著，2005，《看不見與看得見的臺北》，臺北市：左岸文化。
- 龔宜君著，1998，《「外來政權」與本土社會—改造後國民黨政權社會基礎的形成（1950—1969）》，台北縣板橋市：稻鄉。
- 井出季和太著，郭輝編譯，2003，《日據下之臺政—台灣治績志》，臺北市：海峽學術。
- 矢內原忠雄著，林明德譯，2004，《日本帝國主義下之台灣》，臺北市：吳三連台灣史料基金會。
- 渡部慶之進著，黃得峰譯，2006，《台灣鐵道讀本》，南投市：國史館台灣文獻館。
- 濱下武志著，朱蔭貴、歐陽菲譯，2004，《近代中國的國際契機—朝貢貿易體系與近代亞洲經濟圈》，北京：中國社會科學。
- 安東尼·紀登斯（Anthony Giddens）著，胡宗澤、趙立濤譯，黃瑞祺審定，2002，《民族—國家與暴力（The Nation-State and Violence）》，台北縣新店：左岸文化。
- 班納迪克·安德森（Benedick Anderson）著，吳叡人譯，1999，《想像的共同体：民族主義的起源與散布（Imagined Communities：Reflections on the Origin and Spread of Nationalism）》，臺北市：時報文化。
- 查爾斯·蒂利（Charles Tilly）著，魏洪鐘譯，2007，《強制、資本和歐洲國家（公元990—1992年）Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992》，上海：上海人民。
- Douglas R.Reynolds 著，李仲賢譯，2006，《新政革命與日本：中國，1898~1912（China, 1898-1912: The Xinzheng Revolution and Japan）》，南京：江蘇人民。

- 大衛·哈維 (David Harvey) 著，2007，《巴黎，現代性之都 (Paris, Capital of Modernity)》，臺北市：群學。
- 愛德華·索雅 (Edward W. Soja) 著，王志弘、張華蓀、王玥民譯，2004，《第三空間—航向洛杉磯以及其他真實與想像地方的旅程 (Thirdspace—Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places)》，台北縣新店市：桂冠。
- 強納森·柯拉瑞 (Jonathan Crary) 著，蔡佩君、王嘉驥譯，2007，《觀察者的技術：論十九世紀的視覺與現代性 (Techniques of the Observer: On Vision and Modernity in the nineteenth century)》，臺北市：行人。
- 費正清 (John K. Fairbank)、費維愷 (Albert Feuerwerker) 編，劉敬坤等譯，1994，《劍橋中華民國史 1912—1949 年下卷》，北京：中國社會科學。
- 馬歇爾·伯曼 (Marshall Berman) 著，徐大建、張輯譯，2003，《一切堅固的東西都烟消雲散了一現代性體驗 (All That Is Solid Melts into Air: The Experience of Modernity)》，北京：商務。
- 艾馬克 (Mark A. Allee) 著，王興安譯，2003，《十九世紀的北部台灣：晚清中國的法律與地方社會 (Law and Local Society in Late Imperial China: Northern Taiwan in the Nineteenth Century)》，臺北市：播種者文化。
- 傅科 (Michel Foucault) 著，錢翰譯，1999，《必須保衛社會 (Il faut defendre la societe)》，上海：上海人民。
- 傅科 (Michel Foucault) 著，劉北成、楊遠嬰譯，2003，《規訓與懲罰—監獄的誕生 (Discipline and Punish: The Birth of the Prison)》，台北縣新店市：桂冠。
- 傅科 (Michel Foucault) 著，劉絮愷譯，1994，《臨床醫學的誕生 (Naissance de la clinique)》，臺北市：時報文化。
- 奈杰·達德 (Nigel Dodd) 著，張君玖譯，2003，《社會理論與現代性 (Social Theory and Modernity)》，臺北市：巨流。
- 柯文 (Paul A. Cohen) 著，林同奇譯，2005，《在中國發現歷史—中國中心觀在美國的興起 (Discovering History in China, American Scholarship on China's Recent Past)》，北京：中華書局。
- 杜贊奇 (Prasenjit Duara) 著，王福明譯，2003，《文化、權力與國家：1900—1942 年的華北農村 (Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900—1942)》，南京：江蘇人民。
- Steven Best & Douglas Kellner 著，朱元鴻等譯，1994，《後現代理論—批判的質疑 (Postmodern Theory: Critical Interrogations)》，臺北市：巨流。

Tim Creswell 著，王志弘、徐苔玲譯，2006，《地方：記憶、想像與認同（Place : a Short Introduction）》，臺北市：群學。

二、期刊論文

凌聖凱著，92，《台灣地區行政區劃之研究—以治理取向之觀點》，南華大學，公共行政與政策研究所，碩士論文。

許玉芬著，89，《戰後初期台灣行政區域調整之研究》，東吳大學，政治學研究所，碩士論文。

蘇碩斌著，90，《臺北近代都市空間之出現：清代至日治時期權力運作模式的變遷》，臺灣大學，社會學研究所，博士論文。

姚人多〈認識台灣：知識、權利與台灣在台之殖民治理性〉，《台灣社會研究季刊》，42 期

三、網路資源

中央日報全文影像資料庫

