

台灣清治時期地方自治與治安關係之探討

陳添壽

中央警察大學通識教育中心副教授

摘要：台灣地方自治與治安關係的源流，最早可溯自 17 世紀荷鄭治台時期的前後。由於地方自治具有鞏固國權、保障民權、溝通中央與地方之意見、融和人民與政府、實現全民政治，以及發展經濟事業、調和經濟利益、紓減國家對於地方經濟之負荷等方面功能。檢視清治台灣地方自治團體與治安之間的關係，都被界定在「官治主義」，與「從屬主義」下基層組織，以及受制於行政官僚指揮與監督的治安體系，因而缺乏地方自治權和自主性，致使台灣徒具地方自治史上的「法制化」虛名。台灣直到 1994 年通過《省縣自治法》、《直轄市自治法》，乃至 1999 年改以實施《地方制度法》，並再歷經多次修正，才正式完備直轄市、縣市、鄉鎮市為地方自治團體的法制化，而與其至為關係密切負責治安的警政發展也得以走向專業化、中立化和法治化。

關鍵詞：清治台灣時期、地方自治、傳統治安、基層組織。

綱目：

壹、前言

貳、地方自治的界說

參、消極理台階段地方自治與治安關係(1683~1860)

肆、積極治台階段地方自治與治安關係(1860~1895)

伍、結論

壹、前言

今(2014)年3月，我發表了〈台灣地方自治與警政發展〉一文，主要內容是論述 1895 年以後迄今，台灣地方自治與警政發展關係的歷史變遷。¹其中我發現台灣具有地方自治精神的源流，可溯自荷鄭時期前後的 17 世紀，乃至於包括最早原住民時期村社(落)共同體的基層組織。²

惟目前保存比較完整與探討台灣地方自治與治安的檔案史料，當自 1683 年以後的大清統治台灣時期。³清代姚瑩嘗謂：「台灣大患有三：一曰盜賊，二曰械

¹ 2013 年底本人忝任「中國地方自治學會」理事，並受《中國地方自治雜誌》之邀，撰寫〈台灣地方自治與警政發展〉一文，刊載於 2014 年 3 月 1 日的《中國地方自治雜誌》第 67 卷第 3 期(總號 775 期)，頁 5-26。

² 參閱：陳添壽，《台灣治安制度史—警察與政治經濟的對話》，(台北：蘭臺，2010 年 2 月)，頁 24-28。

³ 鄭氏王國統治台灣時期(1662-1683)的相關史料，或許在受封於南明的鄭氏投降大清國之後，已大部分被燒毀。這也凸顯在政權交替的關鍵時刻，檔案文獻的資料極容易遭受到淹滅，致使「歷史失真」的現象往往會出現。

鬥，三約謀逆。」⁴尤其是從地方基層組織的角度，來探討這時期的地方自治與治安關係尤其意義。

目前主要的研究文獻如：戴炎輝的《清代台灣之鄉治》、伊能嘉矩的《台灣文化志》。⁵蕭公權的《中國鄉村一論 19 世紀的帝國控制》，該書最早出版於 1960 年的英文版，是由當時蕭氏任教的華盛頓大學印行單行本，本文所採用的版本係由中國北京師範大學歷史系張皓、張升二位教授合譯，2014 年 1 月由台北聯經出版社，列為蕭公權全集之六。⁶

貳、地方自治的界說

台灣自 1683 年受封於大明國的鄭氏政權，在投降大清帝國之後，當時社會結構的組成，尤其是在地方的基層組織，基本上，是根據漢人移住來台所建立的聚落，營建庄廟、宗祠，開路造橋，堅壁，安於家室；即人民定著，而地緣的團體之庄，便被形成。⁷ 所以，陳其南指出，台灣鄉村社會組織型態就是先從一個移民社會，到了 1860 年代轉成土著社會，清政府對於台灣鄉村社會的控制，也自此開始加強。⁸

承上所論，本文將根據此一命題，分別引介戴氏、蕭氏，和伊能氏對大清帝國地方自治的界說。

一、戴炎輝的界說

戴炎輝針對清治台灣時期的鄉治特性時，特別指出，街、庄及鄉自然形成的地方自治團體，有其自然被推戴的領導者，如紳衿(士)、耆老、義首、約長或族長等，為街庄的頭人，使其依街庄例，處理街庄事務。而街庄正(副)或數街庄或數庄聯合而推舉的「總理」。「總理」經知縣核定後，執行治理區內民事、戶籍、保安及諸般地方事務。

換言之，「總理」本為地方自治團體的首席，且為其執行人，以辦理地方自治事務為其專責。至於「地保」即是差役，乃負責執行官治體系的業務，尤其執行地方治安的業務為其本職。特別是「地保」有時亦干預地方自治的事務，因而出現「總理地保化」和「地保總理化」的現象。⁹

「總理地保化」和「地保總理化」的雙重交互關係，凸顯了清治台灣時期皇權體制下地方自治與治安關係的特殊性。¹⁰

⁴ 姚瑩，《中復堂選集》，(台北：台銀，1960 年 9 月)，頁 39。

⁵ 有關清治台灣時期戴炎輝《清代台灣之鄉治》和伊能嘉矩《台灣文化志》的文獻介紹，請參閱：陳添壽，〈論檔案與文獻的整合應用—以研究台灣治安史為例〉，《2013 年海峽兩岸檔案暨微縮資訊學術交流會論文集》，(台北：中華檔案暨微縮管理學會編印，2013 年 7 月)，頁 9-19；

⁶ 為何蕭氏該書在英文版出版後的 40 年，才有中文繁體版的曲折過程，在該書汪榮祖所寫的〈蕭著《中國鄉村》中譯本弁言〉有詳盡的介紹。

⁷ 陳添壽，〈台灣地方自治與警政發展〉，《中國地方自治》雜誌，第 67 卷第 3 期，(新北市：中國地方自治學會，2014 年 3 月)，頁 5-26。

⁸ 陳其南，《台灣的傳統中國社會》，(台北：允晨，1997 年 10 月)，頁 25-26。

⁹ 參閱：戴炎輝，《清代台灣之鄉治》，(台北：聯經，1979 年 7 月)，頁 11-14、22。

¹⁰ 參閱：陳添壽，《台灣治安史研究—警察與政經體制的演變》，(台北：蘭臺，2012 年 8 月)，頁

二、蕭公權的界說

蕭公權在論述 19 世紀清帝國控制下中國鄉村時指出，地方自治的概念與鄉村控制的體系是相不相干的。村莊裡展現出來鄉約的自發或社區性的生活，能夠受到政府地包容，要嘛是因為它可以用來加強控制，要嘛是認為沒有必要去干涉。在政府眼裡，村莊、宗族和其他鄉村團體，正是能夠把基層控制深入到鄉下地區的切入點。¹¹

因此，蕭氏進一步指出，即使在採取鎮壓手段時，只要符合方便或可靠，政府都會利用當地人的幫助，保甲體系和某種程度上的宗族組織，被政府用來幫助登記居民情況、監視居民日常行動、報告可疑的人物和違法行為、逮捕在逃的罪犯等。當地居民被任命充當官府耳目和警長時，他們可能會被動勸說要謹慎從事，即使沒有政府官員到場。這樣，想在鄰里找到藏身之處的罪犯，或者，想在偏遠的村莊醞釀煽動造反計畫的潛在反叛者，其可能性就會減低了。¹²

三、伊能嘉矩的界說

日人伊能嘉矩指出，清制，凡縣及州、廳以下之地方行政，慣例皆委諸自治之設施。台灣之下級地方行政，雖在一般組織上依此項慣例，但實際上與內地¹³不同軌，於其間存有多少之變通，此是在海外島地統治上自然之趨勢也。所以，伊能嘉矩認為，清治台灣時期地方自治區劃，基本上分為二種：第一種是里、堡、鄉、澳；第二種是街、庄、鄉兩種。里、堡、鄉、澳，指的是包括一以上至數十街庄或鄉的名稱。

舊慣上，「里」在曾文溪流域以南至恆春地方一帶，「堡」在曾文溪流域以北至宜蘭一帶，又「鄉」限於台東地方，「澳」限於澎湖各島，使用上雖有別，但其性質相通而同軌也。「街」係指以人家稠密的街市，「庄」係指以街為中心而存在的村落，「鄉」在澎湖使用於街、庄之總稱。¹⁴

另外，稱為城市之台南，1684(康熙 23)年沿襲明鄭之制分為四坊，後增為六坊、二堡。1851(咸豐元年)，另分內、外七段，更在其下包括街(即廬屋毗連之處)與境(即民家散在之處)。在各坊、堡或各段置「總簽首」，其下之街、境便宜分合置「簽首」。「總簽首」之職掌略與「總理」相同，在地方自治與治安的功能上扮演相近的角色。

小結，上述三位對大清帝國時期地方自治的界說，蕭氏所指出，清帝國控制下的地方自治概念與鄉村控制的體系是相不相干的，雖未如戴氏和伊能氏的針對

81-91。

¹¹蕭公權 著，張皓、張升 譯，《中國鄉村：論 19 世紀的帝國控制》，(台北：聯經，2014 年 1 月)，頁 7。

¹²同上註。

¹³這裡所指的「內地」，應是台灣相對於中國的內地，而非相對於日本的內地。

¹⁴伊能嘉矩，國史館台灣文獻館 編譯，《台灣文化志》(上卷)，(台北：台灣書店，2012 年 1 月)，頁 395。

清治台灣地方自治與治安關係的特殊性提出論述，但接受大清帝國時期保甲體系和宗族組織的參與地方治安事務。

而戴氏和伊能氏所指出清治台灣時期的「總理地保化」和「地保總理化」現象，乃至於「地保」（在城市稱為坊保，在鄉村稱鄉保）的權限如同「總簽首」。換言之，「總理」、「地保」與「總簽首」是清治台灣時期獨特的地方自治與治安關係，尤其是所賦予的自主精神，相對於蕭氏所指大清帝國在大陸內地社會體系權力的控制上，乃強調以治安功能為主，而根本不具有，或是欠缺賦予地方自治的自主精神。

換言之，地方自治具有鞏固國權、保障民權、溝通中央與地方的意見、融和人民與政府、實現全民政治等政治面功能；以及發展經濟事業、調和經濟利益、紓減國家對於地方經濟之負荷等經濟面功能。¹⁵亦即每次有關地方自治行政劃分除了影響中央與地方權限的關係外，也都再再牽動政經權力重組與治安關係的發展。

特別是台灣位屬大清帝國版圖的邊陲，檢視清政府長期以來對台灣的統治政策，不僅北京的朝廷，即就近福州的閩省當局，對台灣的實際情形都不甚了解。所以，對於台灣行政組織的調整，不是在與台灣內部發生重大治安事件，就是在台灣受外力侵擾的被動之下，才被迫設官治理，突顯了台灣官治組織的設置，除了隨地方開發與財政收入因素之外，主要還是為了因應國內、外部性治安因素，才是清政府考慮是否調整台灣行政區的主要關鍵。

承上所論，本文將採取政治經濟學的研究途徑，就治安(policing)與國家(state)發展的結構性因素¹⁶，來分析清治台灣時期的地方自治與治安關係，並將其分為「消極理台」（1683~1860）和「積極理台」（1860~1895）的兩個階段，加以檢視。

參、消極理台階段地方自治與治安關係(1683~1860)

清治台灣消極理台階段主要是指，從 1683 年起，至 1860 年的這一段期間。清制的地方官制組織，以省為最高機關，下分設布政使和按察使；兩使之下有道。台灣在未建省以前，台廈兵備道的道台為治理台灣的最高行政首長。¹⁷台灣道台下轄府、直隸州；府設知府、同知、通判；直隸州設知州。府下轄縣、州、廳級行政單位。縣的首長為知縣，設縣丞、巡檢；又縣通常設有典史，此等佐雜官另設衙門，其衙內亦設若干差役以供驅使。¹⁸

以下，將透過總理和保甲制度的實施，分析清政府消極理台階段(1683~1860)的地方自治與治安關係。

¹⁵管歐，《地方自治概要》，（台北：三民，1993年1月），頁70-72。

¹⁶比較詳盡的台灣治安(policing)與國家(state)結構性因素，請參閱：陳添壽，《台灣治安史研究—警察與政經體制的演變》，（台北：蘭臺，2012年8月），頁27-29。

¹⁷台灣設省之前，雖隸屬福建省；但來往不便，致稽遲案件的審判，故特對在台巡道，加按察使銜；而設省後，仍舊以台灣道行使按察使的職務。陳添壽，《台灣治安制度史—警察與政治經濟的對話》，（台北：蘭臺，2010年2月），頁46。

¹⁸在台灣並無普通州，僅分省後置有台東直隸州，在其下設州同及州判。呂實強、許雪姬，《台灣近代史(政治篇)》，（南投：台灣省文獻委員會，1995年6月），頁4-5。

一、總理的治安角色

清治台灣時期地方官治組織，在衙內稱胥吏和差役，在衙外為地保。¹⁹清政府將廳、縣城外地方，劃分為里或堡，各命差役分擔該管里堡分，又派地保常駐於里堡為官之耳目、手足，此等人為地方警察；另設管事以經理賦稅及夫役。地保本質上係駐鄉警察，負責受投、傳訊、捕犯、看管及保候審理、押放及押還、諭止、勘驗、相驗、巡查、執行、管束等工作。由於地保因住在街庄之故，官責成其轄區內治安事務。故實際上，地保不但干預司法、治安警察的事務，而且亦干預地方自治的事務。²⁰

檢視清治台灣時期「總理」的參與地方自治與治安工作上，除了擔負屬於政府行政性質的事務如：官署諭告的傳達，公課的催徵，保甲組織及戶口普查，清莊聯甲，團練壯丁，分派公差，路屍報處，命案、盜案及民刑案情之稟報，人犯追補等等之外。²¹屬於地方自治性質的事務如：約束及教化街庄之民，取締不肖之徒，對不聽約束者加以懲罰；維持境內治安，監視外來之可疑人物，捕拿盜匪，且因此而團練壯丁，必要時並聯合相近里、保團練；接受人民投訴爭執而予以排解；稟請董事、街庄正、墾戶、隘首等鄉職的充任與斥革；乃至於建造寺廟，開路造橋，設義塾、義冢、義渡、義倉，或其他公共之社會福利事業。²²

換言之，地保係官治組織的最末端；反之，總理乃地方自治團體的首席。地方自治事務乃於各莊村鎮設置總理、董事、莊(里)正、莊(里)副等鄉治幹部。鄉治中地位最重要的「總理」一職，因其不僅由地方紳耆推選而出，本即具有一定的聲望，且經過地方官的考評，認為適任，而後予以核准，並發給諭帖與戳記。

²³

尤其，當時另一個影響治安因素的就是社會分類械鬥。清治時期台灣的民間組織與活動，大都是同鄉、同宗等聯誼性質，雖不具強烈的政治意識，但因為台灣移民社會的多樣性與族群特性，台灣社會分類械鬥的結果不僅是族群的紛爭，最後，其鄉里或姓氏不同者也都捲入，其為私利而鬥的不和情況相當嚴重，造成對台灣實施地方自治與治安的重大影響。

二、保甲的治安角色

伊能嘉矩指出，保甲之制，在清代係屬掌理下級地方行政自治機關之原動

¹⁹清代中央及地方衙門，皆由官員、胥吏及差役三者所組成。胥吏的地位介於官員與差役之間，係衙門用以掌理案牘，而各治其科房之事務者。大小衙門皆有胥吏，為是其供役的衙門不同，其名稱有異。在中央於宗人府等供役的胥吏，稱為供事；在地方於總督、巡撫等任役者，稱為書吏；於司、道、府、州、縣等任役者，稱為典吏；服役於州縣的左貳官、雜官之下者，稱為攢典。參閱：戴炎輝，《清代台灣之鄉治》，(台北：聯經，1979年5月)，頁631。

²⁰戴炎輝，《清代台灣之鄉治》，(台北：聯經，1979年5月)，頁672-674。

²¹戴炎輝，《清代台灣之鄉治》，(台北：聯經，1979年5月)，頁21-43。

²²陳添壽，《台灣治安制度史—警察與政治經濟的對話》，(台北：蘭臺，2010年2月)，頁49。

²³諭帖即為其職位與權力的憑證，戳記即為其行文印信例如開拓北埔一帶姜孝鑾家族，政府委任姜家辦理地方稅收，及維護治安，總理地方大小事物。

力，為遂行自衛警察之目的而設之特別設施，原來以古代《周官》之所謂比閭族黨為淵源，而大體上承襲明代完成之團保之法，其設施之奠基早在順治元(1644)年。²⁴換言之，保甲係官為治安警察之目的，命街庄舉辦的組織，非自然形成者。

戴炎輝根據淡新檔案內的實例指出，述保甲職員的職務，仍分為自治的與官治的兩種。自治的職務，主要在於維持治安而編造戶口、及稽查街庄內外之人。²⁵檢視保甲的職掌，主要分為治安、戶籍、收稅三件，就中治安最重，戶籍業務僅附隨治安及收稅二項而行。雖然嚴查戶口，固便於糾察盜賊奸宄，並得按戶催科，收稅無遺漏。但徵地收稅，亦多係州縣衙門胥役辦理，故一保甲內有滯納者，保甲則不過負共同責任；有時上諭免一地方保甲收稅事務者，凸顯收稅工作並非保甲的重要工作。²⁶

承上所論，保甲職員本為自治的治安警察而設，不應以差役視之；但地方官每視同僕隸，致稍有身家者，不屑居此職位，其到官充任者，無非市井無賴。即在保甲職員，亦如總理、街庄正，有地保化傾向。回溯台灣保甲制度更早可自鄭氏治台時期，即係官府為了治安目的而設，但在 1795 年乾隆以前清治台灣的保甲功能，也因為清政府對台的採取消極理台政策，加上官府虛應故事成習，遂使保甲制度的組織極為散漫。

換言之，保甲制度所體現出來的地方自治目的，亦即在社群中所有成員須為善良的社會秩序負責，和罪犯的鄰居朋友都須連帶受罰，成為大家共同承擔地方治安的責任。尤其是保甲制度在強調其對鄉村社會的分化效果，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，政府勢必要將保甲的治安角色，加之於原來固有的地方自治組織上，使之形成官民組織的雙軌制。

至於，以加強保甲治安防衛力為主軸的團練組織，伊能嘉矩指出，團練係淵源於古代寓兵於農之遺義，為清代使其與保甲制度相表裏之設施，地方之壯丁團結，組織為一隊，屬於自治警察兼一種之民兵特殊防備機關，除擔任土匪之警戒，冬防之出勤等外，凡一旦有兵亂，執干戈從軍，以補兵勇之不周，無事即散而歸隴畝。²⁷

因此，團練係聯庄體系內之另一種組織。台灣辦理團練應始於 1721(康熙 60)年朱一貴事平之後，政府為急於訓練鄉壯，連絡村社，以補兵防的不足。家家戶戶，無事皆農，有事皆兵，使盜賊無容身之地。到了 1786(乾隆 51)年，林爽文之變，郡治戒嚴，各鄉多辦團練，出義民，以資戰守。但此僅為一時權宜，隨後立即撤裁。換言之，團練並非一種常設官治組織，多僅以應付戰亂而舉辦，事平則無形中止。就官府肩負治安責任而論，團練對兵防不周及治盜雖有所裨益，但仍須對其懷有戒心，必須防止其被利用於反抗政府、分類械鬥或武斷鄉曲；又須預

²⁴伊能嘉矩，國史館台灣文獻館 編譯，《台灣文化志》(上卷)，(台北：台灣書店，2012 年 1 月)，頁 409。

²⁵戴炎輝，《清代台灣之鄉治》，(台北：聯經，1979 年 5 月)，頁 83-84。

²⁶陳添壽，《台灣治安史研究—警察與政經體制的演變》，(台北：蘭臺，2012 年 8 月)，頁 83。

²⁷伊能嘉矩，國史館台灣文獻館 編譯，《台灣文化志》(上卷)，(台北：台灣書店，2012 年 1 月)，頁 419。

防執事人藉以苛斂庄民。

所以，團練這一民兵組織的治安功能，相對於地方民間的立場，團練既須服役，又須捐費；自不甚踴躍，陽奉陰違。遂使團練組織到了 1821 年道光以後，形成與清庄、聯庄及保甲，居於不即不離的關係。²⁸1862(同治元)年在戴潮春起事前，亦曾集紳商籌議保安總局，「勵行保甲，組織團練」期以「聯保甲以彌盜賊」，達成地方上守望相助的功能。但保甲制度的滲入聯莊，及團練之內，其固有機能雖已不易顯見，但是清政府為要掌握台灣漢人社會的控制權，乃就越需要依賴保甲的治安角色。

所以，到了 1874(同治 13)年，日軍侵台，沈葆楨負責台灣防務時，乃重新編制保甲，成為一種官民混合的治安體系，在府城內設保甲局，城外設保甲分局，其委員皆由雜職吏役後補者充任，其任期本來不定，但分局委員以四個月為期，互相交替。1885 年台灣建省後，劉銘傳決定先行編審保甲，為清理田賦做準備，並設保甲總局於台北城內，以維持保甲的治安角色。

肆、積極治台階段地方自治與治安關係(1860~1895)

台灣溯自荷蘭、鄭氏到清代，海上貿易都是台灣經濟發展的動脈，但是由於清治台灣初期的採取消極理台政策，尤其是在 1821 年道光以後，台灣土地幾乎已開發殆盡，而由內地渡台者陸續不已，但民因無工作可做，而淪為「羅漢腳」(遊民)，他們為飢寒所迫，或煽惑分類械鬥。

尤其清治台灣到了 1860 年代，因英、法及日本的海船入侵，海防更為吃緊，政府必須肅清所謂「內奸」，於是官令街庄辦理清庄，以管束遊民。由於清庄並非防治盜匪的根本辦法，且實際上官民均虛應故事；又清庄僅肅清「內奸」，不能防備外賊，加上已實施的保甲制未能收到防治盜匪的效果，於是官命街庄舉辦清庄聯甲。²⁹

換言之，清政府一直要到 1860 年代台灣的被迫開港以後，終於警覺台灣海防的重要，才下定決心從「消極理台」政策調整改為「積極治台」政策。以下將透過行會和墾首制度的實施，分析清政府積極治台階段(1860~1895)的地方自治與治安關係。

一、行會的治安角色

1860 年英法聯軍後，依據《天津條約》與《北京條約》的協定，台灣開放台灣府城(安平)、淡水(滬尾)、雞籠(基隆)、打狗(高雄)等港口對外貿易。由於與西方列強的接觸頻繁，糾紛易起，治安工作除了傳統刑名的重賞陸師，使其擔當剿捕洋盜責任以外，因通商與傳教而新起的涉外事務，猶如扮演現代的外事警察工作。

檢視 1860 年以後的地方自治與治安關係，由於對外的港口通商，英美等國

²⁸戴炎輝，《清代台灣之鄉治》，(台北：聯經，1979 年 5 月)，頁 90。

²⁹戴炎輝，《清代台灣之鄉治》，(台北：聯經，1979 年 5 月)，頁 61。

家的外商與本土商人為主的行會³⁰相結合，而行會的同業公會組織性質，商人雖不受人郊之強制，但實際上均加入郊，以謀求群己利益。郊員稱為爐下、爐丁，或稱爐繳，須遵守郊規。執掌該郊事務者圍爐主，有時或以董事(俗稱頭家)兼之，有如地方自治團體，其資金來自入會費，有的行會所還擁有房地產，能有大筆租金收入。甚而有行會可以藉發行債券融資。各行會公佈並執行有關的行規，行會可以發起抵制行動，也會調停爭端。另外，行會基於熱心公益和照顧自家利益的動機，行會就會在容易發生火災的城鎮裡，設立具有防火功能的瞭望台和消防隊，在當地港口則設置救生船，扮演現代水上和消防的警察角色。³¹

行會在地方自治與治安功能上，通常都會捐助善款、在飢荒時施放米粥、出錢雇用巡夜負責打更的人，甚至於有能力組織鄉勇民兵，協助維護社會治安。卓克華指出，台灣行郊(會)以自治為基礎，具有獨立性與實力，但此實力仍屬經濟之特性，而非政治勢力，因此不具有法定特權地位。換言之，在官方眼中行郊恐始終僅為保護商人、發展商務之職業團體，至多承認其為一「社會領導階層」，擁有社會地位而已。³²1874年日本出兵圍攻牡丹社，清政府更感受到台灣涉外性治安的重要，不得不於1875年全面開放大陸人民可以自由移民台灣。

二、墾首的治安角色

清治消極理台政策就是要在以防堵為前提的策略下，為了避免台灣出現重大反亂的治安事件，除了制定嚴厲禁令限制漢人來台外，同時還採取：不允許在台居民深入山地，以避免「番」漢衝突和漢人入山作亂；管制鐵器使用；不許台灣建築城垣；設置班兵制度，不在當地招募久住，而採由福建綠營抽調而來，三年更換一次；官吏駐台三年，任滿即調離，而且早期還規定家眷必須留在內地，使其在台不敢有二心。³³

因此，探討這階段政府為整頓台灣防務所推動的開山撫「番」政策，就是要解除海禁和山禁，有計畫的從大陸招募內地人民，前往山區及山後地帶(花東地區)開墾，並設隘來保障墾民的安全。換言之，這階段地方自治與治安關係除了行會的治安功能之外，就是招墾局下「百長」的治安角色。招墾局採取官費方式招募閩粵人民來台開墾，其獎勵辦法如：免其航費，以十人為一組置「十長」。百人置「百長」，「百長」由招墾局選任。

所以，開墾仍以十人(戶)為單位，除提供各項實質的糧食、農具、農籽、織機和減租等補助方案之外，還發給「百長」槍械火藥等武器，俾墾民自衛，並在重要所修道路沿線的移墾據點，派駐軍隊保護。³⁴隨著移民開墾，逐漸形成「墾首制」的組織。「墾首」對其墾佃不但有收租權，同時他們也是官府徵稅的汲取對象。尤其「墾首」大戶挾資本和勢力，得到官方的協助與保護，割據一方。「墾

³⁰「行會」或稱為「行郊」。

³¹陳添壽，《台灣治安制度史—警察與政治經濟的對話》，(台北：蘭臺，2010年2月)，頁56-57。

³²卓克華，《清代台灣行郊研究》，(台北：揚智，2007年2月)，頁188。

³³薛化元，《台灣開發史》，(台北：三民，2008年1月)，頁54-55。

³⁴參閱：李國祁，《台灣近代史(政治篇)》，(南投：台灣省文獻委員會，1995年6月)，頁159-160。

首」仰仗官威而維持權勢，政府也都責成墾戶負起維護社會治安的義務。³⁵

換言之，墾首制所形成的地方自治型態，墾戶與佃戶的關係有一部分已超出純粹土地租佃的經濟關係，而具有行政和司法的主從關係。墾首對內不但具有警察權，對外亦有防「番」的治安功能。

所以，伊能嘉矩指出，向來「番」人之部落「番」社，尤其歸附「熟番」的「番」社，由理「番」機關之下掌管。到了 1875(光緒元)年的改歸地方官之轄下時，依舊存有社之稱呼，但均參照街、庄之例加以約束，又依其舊慣之「土目」(後來改之頭目)給予與街、庄之總理約略相同之權限。³⁶

因此，自 1860 年代以後的積極治台政策，先有丁日昌的建議將台灣建設為南洋海防的中心，沈葆楨推動新式的輪船，行駛於台灣與福建之間。1884 年法軍開始進攻基隆，以及 1885 年 3 月的派艦佔領澎湖，益發清政府加強對台灣的防務，旋即於閩海地區實施戒嚴。由於台灣缺乏有戰力的水師戰船，在治安上只能改採以陸師為主的鄉勇策略，並由林維源擔任全台團練大臣，但綠營仍未完全裁撤，主要是分布在塘汛，也就是在隄岸附近駐防武職人員，擔任類似今日國境警察的角色。

1885 年 9 月台灣建省，清政府任命劉銘傳為首任福建台灣巡撫，1888 年台灣與福建正式分治。但是劉銘傳的積極治台政策導致過重的財務負擔。1890 年邵友濂接替劉銘傳職務，遂改採回復消極理台的施政措施。更因其消極態度致使吏治嚴重腐化，社會混亂也因此助長武員及班兵的跋扈，影響了地方自治與治安的發展。³⁷

伍、結論

本文研究發現，台灣清治時期地方自治與治安的關係，不論是消極理台階段總理和保甲的地方自治與治安關係，或是積極治台階段行會和墾首的地方自治與治安關係，正猶如 1920 年代日治台灣的地方自治與治安關係，儘管地方自治是殖民母國對殖民地的消極弛禁，但係以鞏固其在殖民地統治正當性的手段為主，並不具備近代國家實施地方自治與治安關係的意義。

質言之，台灣清治時期地方自治與治安的交互糾葛，凸顯「官治主義」與「從屬主義」下的地方自治性組織與功能，以及受制於行政官僚指揮與監督的治安體系，也因而缺乏地方自治權和自主性意涵，乃至殖民時期(1895~1945)和威權時期(1945~1994)台灣地方自治史上，實施所謂「半吊子式」的徒具虛名，以至於影響國家近代民主化與警政發展的進程。

台灣真正落實的地方自治發展，一直要等到解嚴之後的 1994 年通過《省縣自治法》、《直轄市自治法》，乃至 1999 年改以實施《地方制度法》，並再歷經多次修正，才正式完備了直轄市、縣市、鄉鎮市為地方自治團體的法制化工程，而

³⁵陳其南，《台灣的傳統中國社會》，(台北：允晨，1997 年 10 月)，頁 47-52。

³⁶伊能嘉矩，國史館台灣文獻館 編譯，《台灣文化志》(上卷)，(台北：台灣書店，2012 年 1 月)，頁 401。

³⁷陳添壽，《台灣治安制度史—警察與政治經濟的對話》，(台北：蘭臺，2010 年 2 月)，頁 57。

負責治安的警政發展才得以走向專業化、中立化和法治化。

參考文獻

- 呂實強、許雪姬，《台灣近代史(政治篇)》，(南投：台灣省文獻委員會，1995年6月)，頁1-84。
- 李國祁，《台灣近代史(政治篇)》，(南投：台灣省文獻委員會，1995年6月)，頁125-172。
- 伊能嘉矩，國史館台灣文獻館 編譯，《台灣文化志》(上卷)，(台北：台灣書店，2012年1月)。
- 卓克華，《清代台灣行郊研究》，(台北：揚智，2007年2月)。
- 姚瑩，《中復堂選集》，(台北：台銀，1960年9月)。
- 陳其南，《台灣的傳統中國社會》，(台北，允晨，1997年10月)。
- 陳添壽，《台灣治安制度史—警察與政治經濟的對話》，(台北：蘭臺，2010年2月)。
- 陳添壽，《台灣治安史研究—警察與政經體制的演變》，(台北：蘭臺，2012年8月)。
- 陳添壽，〈論檔案與文獻的整合應用—以研究台灣治安史為例〉，《2013年海峽兩岸檔案暨資訊微縮學術交流會論文集》，(台北：中華檔案暨微縮管理學會編印，2013年7月)，頁9-19。
- 陳添壽，〈台灣地方自治與警政發展〉，《中國地方自治》雜誌，第67卷第3期，(新北市：中國地方自治學會，2014年3月)，頁5-26。
- 薛化元，《台灣開發史》，(台北：三民，2008年1月)。
- 管歐，《地方自治概要》，(台北：三民，1993年1月)。
- 戴炎輝，《清代台灣之鄉治》，(台北：聯經，1979年7月)。
- 蕭公權 著，張皓、張升 譯，《中國鄉村：論19世紀的帝國控制》，(台北：聯經，2014年1月)。