

台灣傳統治安與產業發展的歷史變遷之研究(1624-1895)

陳添壽

中央警察大學通識教育中心副教授

摘要：本文是採取新制度經濟學的研究方法，以「台灣島史」觀點，並從歷史結構性和相對主體性觀念的角度，論述 1624 年至 1662 年荷蘭政權統治台灣；1662 年至 1683 年鄭氏政權統治台灣，和 1683 年至 1895 年大清國統治台灣，總計在這長達三百年的時間，有關台灣在「公司體制」政府、「受封體制」政府和「皇權體制」政府的統治下，其傳統治安和產業發展之間的互動關係。

關鍵詞：新制度經濟學、歷史結構性、相對主體性、傳統治安、台灣產業發展、警察角色

綱目：

壹、前言

貳、新制度經濟學研究途徑與本文結構說明

參、荷治「公司政府」的治安與重商主義發展(1624-1662)

肆、鄭治「受封政府」的治安與軍屯農業發展(1662-1683)

伍、清治開港前「消極理台」的治安與移墾農業發展(1683-1860)

陸、清治開港後「積極治台」的治安與近代化工業發展(1860-1895)

柒、結語

壹、前言

近年來，個人因為教學和研究的需要，陸續發表了〈政策制定：組織犯罪防制條例的立法評析〉、〈政經轉型與警察角色的變遷之研究〉、〈台灣殖民化經濟與警察角色的關係之探討〉、〈經濟倫理之意涵：兼論警察在自由市場中的角色〉、〈經濟發展與國家安全的兩難困境探討—台灣發展安全產業策略之芻議〉、〈論經濟學與警察學的整合發展之研究〉、〈再論經濟學與警察學的整合發展之研究〉、〈經濟與生活—近代經濟思潮與台灣產業發展之探討：政府及警察角色的變遷〉等與警察相關的論文¹。

在這多篇論文裡，其中的〈政經轉型與警察角色的變遷之研究〉主要內容是論述從戰後的 1950 年代到 1980 年代期間台灣警察與經濟的關係；〈經濟倫理之意涵：兼論警察在自由市場中的角色〉則是接續了上文論述 1980 年代到台灣在 2000 年政黨輪替以前，台灣社會在進入轉型期的警察與經濟關係；而〈殖民化經濟與警察角色的關係之探討〉更是溯自日治台灣時期的 1895 年至 1945 年警察與經濟關係的探討。

換言之，綜合這三篇所探討警察與經濟關係，其時間跨越從 1895 年至 2000 年的這

¹ 陳添壽，〈政策制定：組織犯罪防制條例的立法評析〉，《警學叢刊》第 31 卷第 6 期，(桃園：警大，2001 年 5 月)，頁 233-248；〈政經轉型與警察角色的變遷之研究〉，《警學叢刊》第 33 卷第 2 期，(桃園：警大，2002 年 9 月)，頁 31-54；其餘各篇則發表於本校通識教育中心所舉辦的學術研討會。

一段台灣百年歷史變遷，可謂是貫穿了台灣近代警察制度的發展。然而，如果從「台灣島」的史觀論台灣經濟發展和警察制度的關係來省察，似覺得尚缺少 1895 年日治以前屬於台灣傳統治安與經濟發展關係的這一階段。因此，爲了突顯台灣經濟發展過程中警察所扮演的重要角色，有一個比較更完整的論述，其不但可作爲自己平日教學與研究之用，並可提供政府制定經濟和警察政策的參考。

本文將採取從「台灣島」的史觀作爲論述的依據，基本上是要強調台灣開發²過程的歷史整合性和相對主體性觀念，以突顯台灣產業發展過程中警察傳統治安角色的複雜性與獨特性。台灣歷史整合性觀點就像「發現台灣」或「發現美洲」一樣，在 16、17 世紀地理大發現的時代以前，這些地方和這裡的人類早已就存在許久，「歷史」和「發現」之說，的確有知識論的主體性問題³。因此，歷史整合性觀點主要是從實存歷史結構的角度分析政治、經濟和社會的層面，強調必須將產業發展的分析置於政府權力體系的歷史脈絡下檢驗。

同時，歷史整合性觀點也不只關注國內與國際強權的權力關係，還包括國內政經社會文化等諸多體系；也就是在分析產業發展中要顧及以政府中心理論的經濟政策，和以市場爲中心理論的企業經營利潤，以及以社會爲中心理論的維護公平正義等主要三種結構性因素。因爲，它們都能同時呈現且制約任何政經社會的產業發展問題。同時，歷史整合性觀點的深一層意義，亦有突顯台灣產業發展的歷史變遷，其不同族群的文化、思想觀念和生活習性，是強調台灣移民社會的產業發展新思維。

因此，本文也要特別提出相對主體性觀點，主要也是根據台灣歷史整體性的國家政經發展空間與時間之後，來確定台灣產業發展實存的區域位置和時代意義。不論是島上的原住民村社組織、荷蘭人建立的東印度公司政權、漢人鄭成功家族建立的王國，和滿人建立的大清國，其相對主體性觀點不僅是關照台灣這一塊土地，且是以台灣產業發展與變遷爲主體，驗證任何時期統治政權的更迭，都要以接受和寬容的思考，才能貼近分析台灣產業發展與政經社會間權力體系相關的研究主題。因此，本文認爲只強調個人或某一群體的主體性觀點容易流於偏頗，亦不符合台灣移民開發的史實和變遷，因而提出相對主體性觀點來強調不管任何族群所建立政權的政府機關，其具有自主性與塑造社會的能力，透過政策形成的過程，檢視制度結構能否達成政策的目標⁴。

貳、新制度經濟學研究途徑與本文結構說明

一般說來，「新或是年輕」與「舊或是老」的概念，在經濟學領域裡並不刻意強調。所以，要對所謂的新、舊制度經濟學做明確的區分是比較困難的，如果要勉強下個定義以作區別的話，或許可以說新、舊制度經濟學都同樣關注社會的制度，但是新制度經濟學偏向使用馬夏爾(Alfred Marshall)新古典經濟學(Neo-Classical Economics)的分析工具，主要代表人物是寇斯(Ronald Coase)、諾斯(Douglass North)、史蒂格勒(George Stigler)等人所

² 一般依據西方產業發展的經驗，商業提供了環境條件，工業化才能起步，從而導致科學、工技、企業、運輸、通訊、社會變化等等的興起與成長，這一切籠統稱爲開發。

³ 陳添壽、蔡泰山，《揭開致富面紗：台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 4。

⁴ 王振寰，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，(台北：巨流，1996 年 9 月)，頁 25；有關經濟學或經濟的主體或本土的概念，參閱許松根等，《基礎經濟學》，(台北：華泰，2001 年 5 月)，頁 XI。

提出的觀點；而屬於舊制度經濟學派則偏向於批評這些分析工具，主要代表人物是為韋布倫(Thorstein Veblen)、高伯瑞(John K. Galbraith)等人⁵。

從歷史變遷的角度，經濟的成長是發生於有強制力量政治體系的架構之中；另一方面，政府的強制權力在歷史上多半被用在不利經濟成長的作法上。政府雖然經常是財產權(property rights)的保護者和執行者，但也常是造成不安和交易成本(transaction costs)的來源。然而，在複雜的社會中，投機、欺騙和推諉職責的利益依然存在著，一個有強制力的政府是必要的，造成有效的第三者執行的最好方法是靠建立一套制度，而這個制度模型就包含非正式限制(informal rules)、正式規則(normal rules)和執行(enforcement)的結構特性，以及它們如何演變的過程⁶。換言之，制度規則提供了經濟活動的結構，並決定組織與個體之間的策略性作為。

廣義而言，非正式限制如風俗習慣、慣例與禮儀等；正式限制如人類制定的憲法、法律等；執行的結構所指的是組織，包括了政治體(political bodies)如政黨、國會或地方議會、行政機關等，經濟體(economic bodies)如廠商、工商會、農場、合作社等，社會體(social bodies)如教堂、社團等，以及教育體(educational bodies)如大學、訓練中心等⁷。這裡所指執行組織的行政機關，當然包括了執行法律的警察機關⁸。

由於新制度經濟學(new institutional economics)⁹的論述，組織乃是造成制度改變的主要角色，而制度變動所涉及政治體、經濟體和社會體三者之間的互動，使得制度的變動總是逐步而且緩慢的，同時也相當程度地呈現一定的連續性。因此，新制度經濟學把制度選擇看作是一個經濟決定，與其他的配置選擇共同產生，如果不同的制度結構有同樣的生產成本，並提供相同的產出，那麼最好的制度就是能極小化交易成本的制度¹⁰。例如制度運行的關鍵之一就在於判定犯規的成本以及處罰的輕重¹¹。所以，坐牢的犯人也曾自己進行關於牢房的經濟分析，或許他曾證明出，只供給水和麵包的牢房伙食，能讓累犯的比率達到最低¹²。

因此，市場經濟不是由單一個人設計出來的，而是社會制度、政治制度和經濟制度經過幾百年、甚至幾千年同時演變的產物。所以，在原始的交換時期，極大化的活動不會引發知識技能的增加，或是修改制度架構促進生產力，但在近代西歐演進的過程是由促進生產力的組織與制度變動所追求私人利益，而引發的長期逐步的變遷¹³。

因此，本文將採用新制度經濟學的研究途徑，透過財產權、交易成本、法令規章等制度經濟的分析，來檢視荷蘭統治台灣時期(1624-1662)的重商主義體制、鄭氏王國統治

⁵ Todd G. Buchholz, *New Ideas from Dead Economists* (London: Penguin Group, 1989).

⁶ D. C. North, *Structure and Change in Economic History* (N. Y.: W. W. Norton, 1981).

⁷ 陳添壽，〈重商主義的中挫：台灣荷鄭時期經濟政策與發展〉，《商學學報》第14期，(蘆洲：國立空大，2006年7月)，頁47-76。

⁸ 參閱章光明，〈警察與政治〉，《警學叢刊》第30卷6期，(桃園：中央警大，2000年5月)，頁177-202。

⁹ Todd G. Buchholz, *New Ideas from Dead Economists* (London: Penguin Group, 1989).

¹⁰ Todd Sandler, 葉家興譯，《經濟學與社會的對話》，(台北：先覺，2003年7月)，頁134。

¹¹ 陳添壽，〈重商主義的中挫：台灣荷鄭時期經濟政策與發展〉，《商學學報》第14期，(蘆洲：國立空大，2006年7月)，頁47-76。

¹² Todd G. Buchholz, *New Ideas from Dead Economists* (London: Penguin Group, 1989).

¹³ John. Kay, *The Truth about Markets: Why Some Nations Are Rich but Most Remain Poor* (London: Penguin Books, 2003).

台灣時期(1662-1683)的受封體制、清朝統治台灣時期(1683-1895)的皇權體制，探討各該時期政府政策中有關產業發展與治安之間互動的關係。

梅可望指出，我國古代為維持安寧秩序撲滅犯罪所設的職官，歷代各不相同，既無全國性之組織，又無完整的法制可循。大都以京城為主要工作城區。考其原因，在於當時社會環境簡單，人民受禮教束縛，交通又很困難，犯罪事實較少，國家法令極易推行¹⁴。何況屬封建專制時代，人民權利根本談不上，自然更無所謂保障人權或為民服務等業務，何況清朝末年以前，地方行政首長，行政、司法、警察等權力，集於一身。行政首長即警察首長，行政體系即警察體系，並無明確的劃分。所有治安方面的職官，不過於必要時發生鎮壓的力量而已！這種情形，自然不能與現代警察相提並論¹⁵。

因此，本文所指「治安」，乃透過法律的手段治理紛亂，使其安定之謂。而治安的對象是社會，所憑藉的是法律。警察之所以稱之為治安人員，正是說明警察是維繫社會治安的主要力量，這種力量來自法律的賦予，成效則視相關法律制度的健全與否而定。而就傳統治安的組織層級而言，主要包括了宮廷警衛、京城治安、地方治安、基層治安、邊界與水上治安，甚至於特務機關等等¹⁶。而本文定義的傳統治安主要設定在屬於府、州、縣層級的地方治安和其下屬系統的基層治安兩大體系，必要時亦論及相關的邊界或水上治安等。

換言之，台灣傳統的治安體系行政、司法不分，負責治安的人員鮮有專職，以今日眼光觀之，「亦法亦警」、「亦兵亦警」的情形普遍存在¹⁷。誠如紀登斯(A. Giddens)指出，在傳統國家中，政治中心對暴力手段相對不穩固的掌握，意味著幾乎沒有可能實行現代意義上的「警察制度」，意味著隱含針對中心的武力挑戰，意味著強盜、劫匪、海盜以及城鄉地區形形色色幫派的廣泛存在¹⁸。

而西方現代警察制度的傳入中國，約在同治年間(1862-1874)，略與日本同時。不過，亦僅限於上海外人所住的租借地區而已，尙未能受到執政當局的重視。直到庚子事變(1900)以後，清廷方於清光緒 27 年(1901)下令裁汰綠營，改隸巡警營。1905 年 9 月正式創設巡警部。次年，改巡警部為民政部，令於其下設立警政司，主管全國警察事宜。1907 年，改革地方官制，又於各省增設巡警道，負責全省的警政，警察制度至此始在我國確立¹⁹。台灣雖然已於 1895 年割讓給日本，但是完整的現代警察制度在日本統治之下亦已逐漸建立與發展²⁰。

政治經濟學者歐特(J. E. Alt)和克利斯妥(K.A.Chrysal)指出，政府在經濟社會中基本

¹⁴ 梅可望，《警察學原理》，(桃園：中央警察大學，2000 年 9 月)，頁 62。

¹⁵ 梅可望，《警察學原理》，(桃園：中央警察大學，2000 年 9 月)，頁 62。

¹⁶ 參閱曾榮汾，〈傳統治安制度史綱要〉，原登《警學叢刊》第 26 卷 1 期，收錄《警史論叢》，(台北：作者自印，2001 年 5 月)，頁 46-73。

¹⁷ 曾榮汾，〈傳統治安制度史綱要〉，原登《警學叢刊》第 26 卷 1 期，收錄《警史論叢》，(台北：作者自印，2001 年 5 月)，頁 47。

¹⁸ Anthony Giddens, 胡宗澤等譯，《民族-國家與暴力》，(台北：左岸，2002 年 3 月)，頁 200。

¹⁹ 梅可望，《警察學原理》，(桃園：中央警察大學，2000 年 9 月)，頁 62。

²⁰ 參閱王家儉，《清末民初我國警察制度現代化的歷程 1901-1928》，(台北：台灣商務，1984 年)，頁 2-3；陳添壽，〈台灣殖民化經濟與警察角色變遷之探討〉，《第一屆通識教育與警察學術研討會論文集》，(桃園：中央警大，2004 年 5 月)，頁 63-76。

上有三種角色²¹：第一，汲取性(exploitative)，是主張對民間社會採取主動干預態度，是以政府本身或其在民間社會的關係人利益的極大化為目標，政府也為自己分配價值，從社會中汲取資源以維持機關內各部門的生存。第二，保護性(protective)，是政府基於一個領域內唯一能合法擁有武力的組織，除保護國家安全，尚須制定法律等，來保護國內產業的運作秩序，並對抗外來的威脅，更是傳統國家警察的角色。第三，生產性(productive)，政府不只是提供交通、資訊等公共設施以輔助市場機能，還積極涉入生產性事業，以創造社會利潤，政府不僅是一個消費者，有時也是一個生產者²²。

因此，從現代政府在產業發展中的角色，亦意涵警察的業務²³與職責主要包括：國家安全的保衛、犯罪的預防、犯罪的壓制、公共安寧秩序的維護、交通管制與交通事故的處理、善良風俗的維持、災害的防止與搶救、戶口查察、為民服務，及諸般行政的協助與其他行政執行事項等十項²⁴；或分為：行政、刑事、督察、戶口、保防、民防、保安、訓練等²⁵。

綜合以上警察業務項目的變動或調整，本文對於傳統治安制度將根據上述警察業務與職責，並從下列政府的警察角色中加以定位與檢視：第一，警察是具有戰時軍人與平時國家安全的「維護政權」角色；第二，警察是具有秩序維持與打擊犯罪的「執行法律」角色；第三，警察是具有傳輸福利與追求效率的「公共服務」角色²⁶。然而，這三種角色也同時接納任何政府的警察都混合存在於不同的制度中，與其將之分為三種不同角色的警察，不如將這三種角色視為同一警察制度的三種性質更能合乎實情，只是有時候比較偏重其中任一角色的強弱程度不同而已²⁷。

因此，本文首先，緒論是說明研究動機與目的；第二部份，是針對本文所採取新制度經濟學的研究方法和對本文的結構加以說明；第三部份，是論述荷蘭統治台灣時期，嘗試建立契約協商機制的社會治安制度與產業發展關係；第四部份，是論述鄭氏王國統治時期，在延續大明體制所採取的治安制度與產業發展關係；第五部份，是分為台灣開港之前與之後，論述清治台灣時期，其採取皇權體制對台灣消極治理與積極統治的治安制度與產業發展關係；最後，簡單結論和展望。

參、荷治「公司政府」的治安與重商主義發展(1624-1662)

1624 年在荷蘭未正式統治台灣之前，大體上，台灣原住民時期村社(落)共同體的「有

²¹James E. Alt and K. Alec Chrystal, *Political Economics* (California: California University Press, 1983), pp.28-29.

²²陳添壽，〈台灣產業發展中的政府角色分析(1945-1995)〉，現收錄陳添壽、蔡泰山合著，《文化創意與產業發展》，(台北：蘭臺，2007年9月)，頁205-207。

²³本文對於警察「角色」一詞的定義與處理，是採取與「業務」、「型態」、「功能」的相互使用，參閱章光明，〈從政治改革論我國警察業務功能之演變〉，《中央警察大學學報》，(桃園：中央警大，1999年5月)，頁1-34。

²⁴梅可望，《警察學原理》，(台北：警大，2000年9月)，頁287。

²⁵楊永年，〈警察行為〉，《警學叢刊》第30卷第6期，(桃園：中央警大，2000年5月)，頁203-216。

²⁶李湧清，〈論當代民主社會中警察的角色與功能〉，《警學叢刊》第30卷第6期，(桃園：中央警大，2000年5月)，頁79-93。陳添壽，〈經濟與生活——近代經濟思潮與台灣產業發展之探討：政府及警察角色的變遷〉，《第三屆通識教育中心教學觀摩會資料彙集》，(桃園：警大，2007年12月4日)，頁25。

²⁷參閱蕭全政，《台灣地區的新重商主義》，(台北：國家政策研究資料中心，1989年4月)，頁19-20。陳添壽，〈政經轉型與警察角色的變遷之研究〉，《警學叢刊》第33卷第2期，(桃園：警大，2002年9月)，頁34。

序的無政府狀態」，是有關村社體系可以從衝突中產生秩序的趨向²⁸。在這樣原始的無政府狀態，擅長提供保護以獲取報酬的一群人會逐漸形成。保護者基本上擔負了近似政府的角色，而政府是透過徵收稅款或貢金制度來提供服務。因此，執行這類活動的群體或政府將獲得正統性或合理性，扮演了更多的功能角色，如提供類如司法的警察、教育、道路和基礎建設，尤其封建領主就是代表最早的政府權力。

歐陽泰(Tonio Andrade)指出，在西拉雅村落中，村落就是最高的政治實體，但是在台灣島的其他地方，存在著規模更大的政治實體。例如位於南方偏遠地區，荷蘭人曾遭遇一個雛形王國，其領袖則被稱為「瑯嶠君主」。此所謂的「君主」下轄十六個村落，每個村落本身都有特定的首長，領地原則上是透過繼承而得來²⁹。瑯嶠的體制或許是福爾摩沙島上政治權力最集中的，但其他地區也有超村落的政治體制存在，如台灣中部平埔族所建立的「大肚王國」³⁰。以此段西方國家統治台灣的史事來看，無論西班牙或荷蘭人，其台灣土地開展處或權力行使範圍的台南(安平)或基隆(和平島)，恰巧都不在這些政治權力較集中的區域內。

正如諾斯(Douglass C. North)指出，人類學家所作關於原始社會的大量文獻清楚地論述，許多的部落社會中並沒有國家和正式法規，而是密集的社會網絡導致非正式結構高度穩定地發展出來³¹。台灣村社共同體的社會網絡形成，乃是包含單獨家族的四至五組的一大血緣共同體，是家庭組織的一種延伸結果。從組織理論而言，在各家族的組織中都有族長的領導與村社集會的設置；這家族通常在一家族長的支配下，由族長代表權力系統機制的運作，然其真正掌控統治機關的最高權力機構是村社集會的會議決。村社共同體以透過村社集會的討論決策模式，推動各項決議案。議題內容包括村落的經濟、行政、祭禮及仲裁等重要事項。由於擁有命令與制裁權，因而相對地制衡各族長權力的運作³²。

換言之，維持社會秩序和保障族民生命財產安全的治安工作，主要權力結構是落在村社會議，和執行會議決議的族長號令。所以，早期村社共同體所組織的最高權力機構，遂以原住民村社集會的機制來運作。而從 1624 年荷蘭人開始統治台灣以後的到 1636 年止，由於荷蘭長官開始與各村社首長締結具有領主封臣關係的封建協約式「領邦會議」(Rijkag)。1636 年之後更以分區召開「地方會議」(Landdag)的方式確認權力關係，地方會議成為荷蘭治理台灣本島的封建政體³³。也就是「領邦會議」著重於確立首長個人對長官人身的封建關係，而「地方會議」則趨向於將這種關係衍生為荷蘭當局和台灣本島屬民(原住民和漢人)兩個群體相互之間締結的契約。

因此，所謂「地方會議」，即歐洲當時封建政體下「等級會議」的一種型態。簡單地說，對於這個「領地」來說，領地等級團體不是單單對領主表達服從而已，還要以人

²⁸陳添壽，〈經濟與生活——近代經濟思潮與台灣產業發展之探討：政府及警察角色的變遷〉，《第三屆通識教育中心教學觀摩會資料彙集》，(桃園：警大，2007 年 12 月 4 日)，頁 25。

²⁹Tonio Andrade, 鄭維中譯，《福爾摩沙如何變成台灣府》，(台北：遠流，2007 年 4 月)，頁 74-75。

³⁰薛化元，《台灣開發史》，(台北：三民，2008 年 1 月)，頁 16。

³¹D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge:Cambridge University Press, 1990).

³²陳添壽、蔡泰山合著，《台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)，頁 11-12。

³³鄭維中，《荷蘭時代的台灣社會：自然法的難題與文明進化的歷程》，(台北：前衛，2004 年 7 月)，頁 24。

際之間的情感和政經利益的結合，在與領主相互誓約的基礎上，建立一個特別共同體；他們因此和不參與地方事務的「屬民」截然不同。而由於領主的宣誓，也必須遵守自古相傳權利與自由的約定的這種意識³⁴。

因此，荷蘭東印度公司透過地方會議的運作，集合各社族長或長老討論各村社的重要情事，如長老任期、長老與教師的工作分工、村社之間關係的維繫、繳稅規章，以及和漢人的相處原則等等³⁵。東印度公司代表荷蘭政府賦予這些長老在自己社內的司法權，並授與奧倫治親王的三色旗、黑絲絨禮袍和鑲有東印度公司銀質徽章的藤杖等信物，作為法律與權力地位的威權表徵³⁶。

荷治時期台灣地方治安，從制度變遷的源流而論，荷蘭聯邦共和國的制度型態決定了荷蘭東印度公司的制度型態，而荷蘭東印度公司的制度型態又決定了印尼巴達維亞和台灣(福爾摩沙)殖民地的制度型態³⁷。因此，當 1580 年 4 月 1 日頒佈於荷蘭諸邦的「永久詔令」是為整個司法體系運作的準則，而「公司法庭」的設置正是執行「永久詔令」當中有關「治安」(politie)的政治集權傾向，意涵日後的「治安」、「警政」的範圍³⁸。

因此，只要是封建領主認為對整個社會的安寧和福利有益，因而屬於統治者須負責的範圍，均可列入「治安權」的範圍裡來加以干涉，包括公司行使治安管理，授權各船上的風紀官執行船上議會的判決。此外，諸如為了護衛屬民的利益可包括經濟生活上：提升公證人地位、反對壟斷生活物資、哄抬物價、反對破產；社會生活上：反對流浪漢、乞丐、醉鬼、鋪張施洗節慶和婚禮、小酒館和小吃店成立所引起的「不平靜」；將乞討者分為流浪者、朝聖者和乞丐，健康或患病等類和窮人分別加以登記；窮人子女教育、和窮人救濟金的安排；禁止小酒館招待未經登記的客人；督促地方官廳，透過地方法令盡可能改善窮人處境。還有如法律程序上：毆殺案應呈送，法官不應將酒醉視為刑罰規定中的輕罪；宗教上：以重刑威脅壓制咒罵與瀆神。這可說是王權或國家試圖以法律為工具，由上而下的試圖插手所有公共事務的擴權活動之一環³⁹。

所以，荷蘭東印度公司隨著貿易狀況的穩定和大員市鎮的商、漁業發展，與台灣原住民結盟及內陸農業、狩獵開發，越到統治的晚期，議會就越固定於大員(熱蘭遮)城內。此外，隨著基隆城、淡水城議會之設置，熱蘭遮城議會也漸漸獲得地區性政府的地位。早期的大員長官與議會較具軍事性的機能，晚期則漸漸發展出地區性的立法機能。制度架構的權限劃分在於是議會間的層級關係，而不是地理上的範圍。隨著人員活動範圍與需求的擴張、人際關係的複雜化，制度架構也因而擴張⁴⁰。

³⁴鄭維中，《荷蘭時代的台灣社會：自然法的難題與文明進化的歷程》，(台北：前衛，2004 年 7 月)，頁 24-26。

³⁵翁佳音，〈原鄉：世變下的台灣早期原住民〉，石守謙主編，《福爾摩沙——十七世紀的台灣、荷蘭與東亞》，(台北：故宮，2003 年 1 月)，頁 118。

³⁶Tonio Andrade, 鄭維中譯，《福爾摩沙如何變成台灣府》，(台北：遠流，2007 年 4 月)，頁 341。

³⁷參閱程紹剛譯註，《荷蘭人在福爾摩沙(De VOC en Formosa 1624-1662)》，(台北：聯經，2000 年 10 月)，頁 ix-xxxvi。

³⁸參閱鄭維中，《荷蘭時代的台灣社會：自然法的難題與文明進化的歷程》，(台北：前衛，2004 年 7 月)，頁 43-44。

³⁹參閱鄭維中，《荷蘭時代的台灣社會：自然法的難題與文明進化的歷程》，(台北：前衛，2004 年 7 月)，頁 45。

⁴⁰參閱鄭維中，《荷蘭時代的台灣社會：自然法的難題與文明進化的歷程》，(台北：前衛，2004 年 7 月)，頁 23-24。

歐陽泰(Tonio Andrade)指出，荷蘭人與漢人的共構殖民(co-colonization)台灣⁴¹。而在東印度公司代表荷蘭聯邦共和國統治台灣時間，在台灣原住民的村社數已達 315 個、家戶數 15,000 個、人口數則是 68,000 人，而當時的漢人數約為 30,000 人⁴²。所以，當時代表政府權力行使的荷蘭東印度公司的「公司政府」，爲了獎勵農業發展而便於統治由大陸招來的農民，特依循中國社會傳統的「結首制」管理模式，合數十個人爲一結，選一人爲首，名「小結首」；數十「小結首」選一人，名「大結首」⁴³。

這種基層治安組織的所謂「大、小結首制」可以追溯自 11 世紀中國宋代時期的保甲法和 14 世紀明代的縉紳階級制的演變而成。保甲法是以十家爲保，五保爲一大保，十大保爲一都保。保、大保及都保皆有長，選主戶有幹力及眾所信服者充之。家有二丁，選一人充保丁，授以弓弩，教以戰陣。遇戰出征，承平歸田，此爲寓兵於農之政策⁴⁴。明帝國縉紳階級制的形成，始於太祖「以大戶爲糧食，掌其鄉之賦稅，多或至十餘萬石，運糧至京，得朝見天子，洪武中或以人才授官」。所以，「大戶」的社會地位，自高出平民一等，成爲縉紳階級。太祖不但令大戶爲糧長，同時「令天下州縣，選年高有德，眾所信服者，使勸民爲善，鄉閭爭訟，亦使理斷」⁴⁵。

因此，「結首制」的基層治安系統不僅是擁有軍事領導權，而且授予亦含有司法、警察性質的行政權。不但突顯其授予「大結首」、「小結首」與佃農之間權力層級的關係，並掌握人口數，用以 1640 年開始征收的「人頭稅」，或稱之爲「居留許可稅」，雖然早期的居留許可制度並非用以徵收稅款，而是要監控其生活⁴⁶。

尤其在 1644 年及 1645 年荷蘭當局兩次出兵攻擊大肚王國之後，加上漢人抱怨爲徵收人頭稅所實施由士兵負責盤查的臨檢制度，儘管後來修正只有公司官員和人頭稅稽徵員，才有權力進行臨檢，並會在他們的脖子上配戴特定紋章，以資證明身份和便於受人指認，但是反對浪潮仍未平息，導致 1652 年發生漢人郭懷一的抗爭事件⁴⁷。此後，公司政府爲了加強管制漢人的言論和行動，更是加強透過「結首制」的社會網絡，並特別以「甲必沙」(Cabessa)稱呼他們，達到維護基層治安的效果。

深入分析荷蘭治台時期的甲必沙制度，其與來自中國早期發源於賦役的「里甲」或協助基層治安的「保甲」制度很類似。在中國，每百家會有十個家長負擔起爭稅和守望治安的責任。正如同在中國的情況一樣，本地的甲必沙也是由社區公推共舉的，雖然如此，公司政府仍然有權將甲必沙自其職位上解職⁴⁸。換言之，荷蘭東印度公司派駐台灣

⁴¹Tonio Andrade, 鄭維中譯,《福爾摩沙如何變成台灣府》, (台北:遠流, 2007 年 4 月), 頁 22。

⁴²陳添壽、蔡泰山合著,《台灣經濟發展史略》, (台北:立得, 2006 年 9 月), 頁 13。

⁴³James W. Davidson, *The Island of Formosa: History, People Resources, and Commerce Prospects* (N. Y.: Paragon Book Gallery, 1903).

⁴⁴中國文化學院編,《中國通史(上)》, (台北:華岡, 1976 年 9 月), 頁 304。陳添壽,〈經濟與生活——近代經濟思潮與台灣產業發展之探討: 政府及警察角色的變遷〉,《第三屆通識教育中心教學觀摩會資料彙集》, (桃園:警大, 2007 年 12 月 4 日), 頁 26。有關「結首制」亦有非荷蘭時代制度的說法, 所謂「蘭人結首」的說法, 乃是指葛瑪蘭(宜蘭)地方的墾殖型態。參閱薛化元,《台灣開發史》, (台北:三民, 2008 年 1 月), 頁 35。

⁴⁵中國文化學院編,《中國通史(下)》, (台北:華岡, 1976 年 9 月), 頁 611。

⁴⁶Tonio Andrade, 鄭維中譯,《福爾摩沙如何變成台灣府》, (台北:遠流, 2007 年 4 月), 頁 297。

⁴⁷荷蘭統治台灣時期的詳細稅制, 可參閱 Pol Heyns, 鄭維中譯,《荷蘭時代台灣的經濟·土地與稅務》, (台北:播種者, 2002 年 5 月), 頁 128-186。

⁴⁸Tonio Andrade, 鄭維中譯,《福爾摩沙如何變成台灣府》, (台北:遠流, 2007 年 4 月), 頁 300-301。

的長官與地方性民政官主要任務是負責治安和課稅⁴⁹。從相對主體性的觀點而論，相對於原住民與荷蘭人和漢人的開化程度，荷蘭人和漢人都自詡為「文明人」，並且在某個程度上彼此相互承認為「文明人」。他們的「文明」雖然最終以經濟或軍事實力來保證，但其正當性基礎都還在於「自我克制」的能力上。

論述 17 世紀台灣產業發展的與國際接軌，可以源自於荷蘭東印度公司的對台治理，然其因緣卻是東印度公司嘗試為打開與大明國直接貿易失敗的附帶結果。檢視這階段產業發展，經濟社會學家韋伯(Max Weber)指出，17 世紀英國重商主義者曾將荷蘭資本優於英國資本的現象歸結為，在荷蘭新獲得的資本並非一概地用於土地投資。同時，由於這不僅僅是個購買土地的問題，所以荷蘭也不曾設法使自己轉變為封建生活習慣的一部分，以致於失去進行資本主義投資的可能性⁵⁰。

如果將韋伯所指出東印度公司的執行經濟政策不力，和其經營台灣所逐漸增加交易成本的因素做比較，突顯其因為原本是「小國大業」所建立的荷蘭霸權，已喪失經濟實力負擔對於統治台灣所逐漸增加其所必須投入的成本，導致 1662 年鄭成功軍團能順利在台灣建立新政權的機會，並以承續明末政權的「受封政府」體制統治台灣。然而，鄭氏政權相對於台灣島上的原住民與荷蘭人而言，卻是在台灣建立第一個屬於漢人的政權。

肆、鄭治「受封政府」的治安與軍屯農業發展(1662-1683)

麥克尼爾(William H. McNeil)指出，最常見的菁英遷移是國家或帝國經由戰爭取得新領土之後，貴族階級與其下屬前往該地定居，伴隨而來的有傳教士、商人和官僚所組成的菁英移民，以及流浪者、農民所組成的一般移民，一同前往人煙稀少的新移民地定居⁵¹。基本上，台灣早期的生活環境，對於有意定居下來耕種的漢人而言，並非適合移居的地方。因為，當時的海盜私梟活動熱絡，又有原住民的對抗，評估開墾土地和發展密集農業就得先冒負擔沉重成本的風險。所以，在荷蘭人未抵台以前，台灣不可能出現具有規模的行政和軍事行動，願意來擔負保障台灣成為適合發展產業的經濟性和政治性投資⁵²。

然而，經由無償授田、免除稅負，和其他的獎勵性策略，荷蘭人嘗試提供是當的經濟誘因，鼓勵中國沿海居民渡海來台。所以，荷蘭政府進行收服原住民、壓制海盜、保障契約執行，並建立有效維護社會治安的制度，促使台灣成為一個營生安全，可以擔負高風險的地區。由於漢人農民的開闢稻米和甘蔗田園，因而創造了一個漢人邊地移墾區(frontier state)，形成荷蘭人與漢人共構殖民(co-colonization)台灣的一段移民和產業發展史。從相對主體性的觀點而言，共構殖民不只是建立在互惠上，也是建立在東印度公司對漢人政經利益的支配上⁵³。

⁴⁹參閱鄭維中，《荷蘭時代的台灣社會：自然法的難題與文明進化的歷程》，(台北：前衛，2004 年 7 月)，頁 326。

⁵⁰Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (N.Y.: Free Press, 1958).

⁵¹William H. McNeil and R. S. Adam, (eds.) *Human Migration: Patterns and Policies* (Bloomington: Indiana University Press, 1978).

⁵²參閱 Tonio Andrade, 鄭維中譯，《福爾摩沙如何變成台灣府》，(台北：遠流，2007 年 4 月)，頁 454-455。

⁵³參閱 Tonio Andrade, 鄭維中譯，《福爾摩沙如何變成台灣府》，(台北：遠流，2007 年 4 月)，頁 455。

荷漢共治確實在台灣創造出漢人墾殖地的一片天。可是，一但墾地成型，東印度公司就開始遭遇漢人移民者繼續對荷蘭政府的效忠度和利益分配的問題。因此，當同是漢人的鄭氏政權出現時，相較新政府所能提供的墾殖誘因(incentive)，荷蘭人的競爭優勢(competitive advantage)就注定要喪失其繼續被他們對島上漢人稱之為是「福爾摩沙島上唯一釀蜜蜂種」的利益剝削。

1662 年鄭氏政權在台灣建立，鄭氏王國的對抗大清雖是尊王攘夷的漢人與滿人戰爭，卻也是為贏得海上經濟利益而戰，並導致其政權走上帝王專制的地方封建之路⁵⁴。由於鄭成功和鄭經父子先後接受大明的延平郡王和東寧王封號，尤其是為因應大清的「禁海令」及「遷界令」，「受封政府」更因為解決缺乏糧食安全的問題，而積極發展台灣農業，遂將荷蘭時期重商主義(Merchantilism)以發展蔗糖為主的產業政策，調整為重視以生產稻米為主的重農主義(Physiocrats)政策。因此，鄭氏政權首先在土地制度上，將荷蘭時期的王田盡收為官田，耕田的人皆為官佃；鄭氏宗黨及文武官與士庶之有力者，則招佃耕墾，自收其租，而納課於官，稱為私田；其餘鎮營士兵，就其駐地，自耕自給，即所謂營盤田⁵⁵。

鄭氏政權的藩鎮經濟政策除了承認先來漢人和已開化原住民對於土地既得權益，先確立了財產權的方式以安撫居民之外，乃實施「軍屯為本、佃屯為輔、寓兵於農、展拓貿易」的發展墾殖農業。這種「軍兵屯墾」制度，平時則化兵為農，使能自食其力；戰時則化農為兵，期為征戰之用⁵⁶。基本上，鄭成功頒布屯田政策後，軍隊點狀集團性的開墾，主要農業發展範圍只到新竹附近。到了鄭經占領基隆附近以後，就將該地視為流放政敵和犯人的地區。因此，當時台灣北部的開墾，多以違法犯紀的犯人的開墾為主，規模亦相當有限，時至鄭氏王權結束的台灣人口數約 10 萬人⁵⁷。

鄭氏政權亦如荷蘭時期同樣感受原住民族是影響台灣內部安定的重要因素。所以，在進行屯田或官紳招民開墾時，也要求不得侵奪原住民的土地。但從相對主體性的觀點而論，王權體制的「受封政府」仍然將台灣土地視為其私有人家產，就如同采邑是封臣的私有財產；君主和封臣對司法權的延伸，及軍隊所征服來的土地，都視為有利可圖的冒險事業⁵⁸。截至清軍收歸台灣時，計有開墾的田園面積達 18,453 甲⁵⁹。

所以，鄭氏王國時期的地方治安主要是當鄭成功出兵來台後，雖擊敗荷蘭當局，但其政權的行政中心仍設於廈門。直到鄭經在 1664 年退守台灣，才正式將權力重心遷移台灣⁶⁰。因此，鄭成功除了改台灣為東都外，並將熱蘭遮城(Zeelandia, 俗稱赤崁城)改為安平鎮，普羅文遮城(Provintia, 俗稱赤崁樓)為承天府，同時將台灣南部已開發的地區在北部設為天興縣(即今嘉義)，南部設為萬年縣(即今鳳山)，澎湖則設安撫司。鄭成功死後，

⁵⁴曹永和，《台灣早期歷史研究續集》，(台北：聯經，2000 年 10 月)，頁 259。

⁵⁵陳添壽，〈重商主義的中挫：台灣荷鄭時期經濟政策與發展〉，《商學學報》第 14 期，(蘆洲：國立空大商學系，2006 年 7 月)，頁 47-76。

⁵⁶周憲文，《台灣經濟史》，(台北：開明，1980 年 5 月)，頁 166-167。

⁵⁷薛化元，《台灣開發史》，(台北：三民，2008 年 1 月)，頁 39。

⁵⁸Frederic C. Lane, *Force and Enterprise in the Creation of Oceanic Commerce in Venice History* (Baltimore, Maryland: John Hopkins Press, 1966).

⁵⁹陳添壽，〈重商主義的中挫：台灣荷鄭時期經濟政策與發展〉，《商學學報》第 14 期，(蘆洲：國立空大商學系，2006 年 7 月)，頁 67。

⁶⁰薛化元，《台灣開發史》，(台北：三民，2008 年 1 月)，頁 31。

鄭經統治台灣，除將東都改為東寧外，並將天興、萬年兩縣改為州，同時設安撫司於南北路及澎湖，並仿明制設立吏、戶、禮、兵、刑、工六部⁶¹。

而明代治安制度在地方和基層治安方面主要包括了：一、地方治安：地方行政長官，在省級設有三司，其都指揮使掌軍事、布政使掌行政、按察使掌司法，遇有報到賊情，三司分巡分守；在府州縣設有專職捕盜官，在府稱捕盜通判、補到同知；在各府州縣關津要害處設巡檢司，掌驗往來文引，追緝販私鹽、逃軍、逃囚等事⁶²。

二、基層治安體系：設有(一)里甲制度，以一百十戶為一里，推丁糧多者十戶為長，餘百戶為十甲，甲凡十人，歲役里長一人、甲首一人，董一里一甲之事，輪值擔任，以丁糧多寡為序，凡十年一周曰「排年」，除徵賦役外，兼管流民，維持治安。(二)保甲或十家(戶)牌組織，每十家(戶)立一牌冊，載明人口田糧，並令記載平日為惡不良之人，交予官府列管，如能改善，十家(戶)共保，可以除名，境內發生竊盜等事，即令此輩自行換緝，因此十戶為一牌，十牌為一甲，十甲為一保，選有保長，專司防禦盜匪。(三)民壯與鄉兵，民壯由地方官府招募之民間武力團體，專補盜賊，邊境地區或稱為「士兵」；鄉兵由地方官府隨各地風土所長招募，用於鄉里自衛，守望相助以禦盜匪⁶³。

所謂鄭氏王權體制的「王即是法律」。鄭治台灣的治安制度根據連橫指出，鄭經接掌政權，改東都為東寧，分都中為四坊，曰東安、曰西定、曰南寧、曰鎮北。坊置簽首，理民事，制鄙為三十四里，置總理。里有社。十戶為牌，牌有長，十牌為甲，甲有首，十甲為保，保有長。理戶籍之事。凡人民之遷徙、職業、婚嫁、生死，均報於總理。仲春之月，總理彙報於官，考其善惡，信其賞罰，勸農工，禁淫賭，計丁庸，嚴盜賊，而又訓之以詩書，申之以禮義，範之以刑法，勵之以忠敬，故民皆有勇知方。此鄭氏鄉治之效也⁶⁴。

如果整體上比較荷蘭與鄭氏統治台灣時期的治安制度，其時就當時的漢人而言，在防範竊盜、海上安全、管制武器、禁賭、禁酒、改建石屋以及限制砍伐鄰近森林以利來往船隻補給，並設衡量所，規定市場內秤量以交易等等⁶⁵，和明帝國沿海城市的情況區別並不大，漢人居民可以很容易的視此為當地治理者維護治安的命令而予以遵守，漢人居民不必然將此類措施當成是應由法律保障的「法定權利」，而可能認為這是統治者應當承擔的道義責任⁶⁶。

伍、清治開港前「消極理台」的治安與移墾農業發展(1683-1860)

大清國治安制度與大明國在中央設有宮廷警衛、京師治安，和地方設置基層治安與

⁶¹ 薛化元，《台灣開發史》，(台北：三民，2008年1月)，頁31-32。

⁶² 參閱曾榮汾，〈傳統治安制度史綱要〉，原登《警學叢刊》第26卷1期，收錄《警史論叢》，(台北：作者自印，2001年5月)，頁67-69。

⁶³ 參閱曾榮汾，〈傳統治安制度史綱要〉，原登《警學叢刊》第26卷1期，收錄《警史論叢》，(台北：作者自印，2001年5月)，頁69-70。

⁶⁴ 連橫，《台灣通史(中)》，(南投：台灣省文獻委員會，1976年5月)，頁631-632。

⁶⁵ 參閱中村孝志，吳密察、翁佳音合編，《荷蘭時代台灣史研究(上卷)——概說·產業》，(台北：稻鄉，1997年12月)，頁302。

⁶⁶ 參閱鄭維中，《荷蘭時代的台灣社會：自然法的難題與文明進化的歷程》，(台北：前衛，2004年7月)，頁354。

邊防治安的結構相類似。屬於宮廷警衛設有侍衛處、護軍營、前鋒營、三旗包衣三營；屬於京師治安設有步軍營和巡捕五營的步軍統領衙門，五城御使和五城兵馬司，以及順天府率大興、宛平二縣衙掌京城郊區的治安；屬於地方基層治安除設有保甲制度外，還有屬於地方士紳出錢所辦的鄉兵自衛部隊，和由鄉兵聯合組織而成的團練，既可自衛防寇，又可維護當地治安；屬於邊防治安則設有「更番候望之所」的邊境卡倫制度⁶⁷。

由於清治政府缺乏海上冒險的勇氣，而寧願守護著大平原農業的季節性律動，未能掌握海洋無線伸展所超脫大地的制約，海洋對清治政府而言只不過是大地的盡頭，並未積極善用海洋資源。郁永河指出，議者謂佔領台灣，海外丸泥，不足加中國之廣，裸體之身，不足共守，日費天府而無益，不如徙其人空其地⁶⁸。所以，台灣自 1683 年起到 1860 年開港前的清政府統治台灣是為防內亂而制台所採取的「消極理台」政策。台灣是大清國的地方邊陲⁶⁹，也是非法宗派或盜匪滋生聚嘯，而朝廷力量鞭長莫及的區域⁷⁰。

費正清(John King Fairbank)指出，福建地區民風表標悍，地方色彩濃厚。有勢力的家族控制整個村莊，不同家族之間的敵視對峙時有所聞。巨室之家通常樓高牆厚。這一地帶的佃租普遍較高，新移民或內陸貧窮農戶之間總是關係緊張。朝廷將這一區域是為潛在的動亂根源，而在此地駐有重兵，其中包括八旗軍，以及由地方漢人所組成的所謂「綠營」⁷¹。

清政權基本上是滿漢共治的組合，不僅是蒙古人漢人都編入八旗制，就中央的六部都是採雙首長制，滿漢尚書各一人，地方總督、巡撫也是滿漢並行。常見的情形是，由一位滿人總督兼轄兩省，而兩省總攬民軍政的巡撫為漢人⁷²。對於統治台灣的職官體系，在 1885 年台灣未建省以前，台灣隸屬福建巡撫下的「台廈兵備道」管轄。所以，台廈兵備道(道台)是台灣地方最高的文官，以保境安民(按司獄)為其職責，有事可命台灣鎮台(總兵)的軍隊彈壓地方，並可節制所轄境內副將、參將、遊擊、都司、守備、千總、把總等武職，而在班兵制中，台灣兵雖得拔補千總、把總，但數目受到嚴格限制。台廈道加按察使銜，能與台灣鎮台(總兵)共同來審判，刑案審判地點在台灣鎮署，奏事時鎮居前，道在後，決囚的位置亦如是，處決囚犯時，鎮有王命，故鎮在審判時居重要的角色⁷³。

在文官方面台灣道(台)下轄府⁷⁴(知府，設同知、通判)、直隸州(知州)⁷⁵。台灣的同知

⁶⁷參閱曾榮汾，〈傳統治安制度史綱要〉，原登《警學叢刊》第 26 卷 1 期，收錄《警史論叢》，(台北：作者自印，2001 年 5 月)，頁 70-72。

⁶⁸郁永河，《裨海記遊》，(台北：台灣銀行，1959 年 4 月)。

⁶⁹特別是以經濟整合為單位，將中國區分為九個所謂的「宏觀經濟區域」(macroregion)，而每一個宏觀區域橫跨數個省份，皆有一個「核心」，由主要城市繁榮的經濟活動、高稠的人口密度、具備運送糧食與商品的細密運輸網絡而定。每個核心地帶環繞著人口密度相對稀疏、較不發達的「邊陲」地區，而將不同宏觀區域的核心地帶予以區隔。九大宏觀區域包括 1 個在東北、2 個位於華北、3 個在長江流域、1 個在福建省、1 個在嶺南、1 個在西南。台灣即是在以福建省為主體的區域。參閱 Susan Naquin and Evelyn Rawski, *Chinese Society in the Eighteenth Century*, (New Haven: Yale University Press, 1987)。

⁷⁰Spence, Jonathan D. 溫洽淦譯，《追尋現代中國—最後的王朝》，(台北：時報，2001 年 5 月)，頁 100。

⁷¹Spence, Jonathan D. 溫洽淦譯，《追尋現代中國—最後的王朝》，(台北：時報，2001 年 5 月)，頁 101-102。

⁷²John King Fairbank & Merle Goldman, 薛絢譯，《費正清論中國》，(台北：正中 2002 年 3 月)，頁 154。

⁷³參閱許雪姬，《北京的辮子—清代台灣的官僚體系》，(台北：自立晚報，1993 年 3 月)，頁 13。

⁷⁴台灣的知府前後設三位，一為台南府知府，1888 年以前稱為台灣府知府(設立於 1684 年)，轄安平縣、鳳山縣、恆春縣、嘉義縣、澎湖廳；一為台北府知府，設立於 1875 年，轄淡水縣、新竹縣、宜蘭縣、

一為知府的佐貳官⁷⁶，一為派出專管地方的同知⁷⁷(通判⁷⁸亦與同知擔負相同職務)，其主要工作為：一、掌警察事務，如捕盜、緝捕同知；二、掌供給軍糧，如清軍同知；三、掌河海防禦事務，如江防、海防同知；四、掌鎮撫蠻夷事務，如撫民、撫夷同知⁷⁹。台灣府下轄縣(知縣，設縣丞、巡檢)、州、廳級行政單位。知縣掌一縣治理，集所有行政、財政、司法、治安、教化等權責於一身，地方一有暴亂發生，即須負責鎮壓與守衛之責任⁸⁰。

然而，「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的反亂，除了制定嚴厲禁令限制漢人來台外，同時還採取：一、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；二、鐵器管制；三、不許台灣建築城垣；四、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；五、官吏駐台三年，任滿即調離，而且早期還規定家眷必須留在中國大陸，使其在台不敢有二心⁸¹。

換言之，清政府對台灣長期所持消極政策，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。對於行政組織的調整，不是在與台灣內部發生重大事件，就是在台灣受外力侵擾的被動之下，設官治理，突顯了國防與治安因素是中央政府考慮是否調整台灣行政區劃分的重要關鍵，其次才是開發程度與財政收入的考量。

因此，與清治地方治安制度相輔相成的基層治安工作，即是沿續鄭治台灣時期的鄉治制度，乃於各莊村鎮設置總理、董事、莊正、莊副等鄉治幹部。例如在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，本即具有聲望，且經過地方官的訊驗，認為適任，而後予以核准，並發給諭帖與戮記，諭帖即為其職位與權力的憑證，戮記即為其行文印信。至於其職務：

一、是屬於民治者，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；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。

二、屬於官治者：官署諭告之傳達，公課的催徵，保甲組織及戶口普查，清莊聯甲，

基隆廳，1887年新增台東直隸州，1894年加設南雅廳；另一為台灣府知府，設立於1887年，轄台灣縣、彰化縣、雲林縣、苗栗縣、埔里社廳，參閱許雪姬，《北京的辮子—清代台灣的官僚體系》，(台北：自立晚報，1993年3月)，頁13-17。

⁷⁵1893年胡適的父親胡傳(鐵花)受任台東直隸州知州，台東當時是台灣唯一的一個直隸州。他接任只有一天，台東的後山駐軍統領突告病故，邵友濂巡撫乃委派其兼領台東後山軍務。參閱唐德剛譯註，《胡適口述自傳》，(台北：傳記文學，1981年3月)，頁15-16。

⁷⁶台灣知府的佐貳官，如1684年設立的台灣府海防捕盜同知、1723年設立的台灣府淡水捕盜同知、1767年設立的台灣府北路理番同知、1891年設立的台北府南雅理番捕盜同知。

⁷⁷專管地方的同知，如1731年設立的台灣淡水撫民同知、1864年設立的台灣府南路撫民理番同知(即埤南廳同知)、1875年設立的台灣府中路撫民理番同知(即埔裏社同知)、1887年設立的台北府撫民理番同知。

⁷⁸台灣通判有：設立於1875年的台北府分防通判、1810年設立的台南府撫民理番海防糧捕通判、1885年設立的台灣府埔裏社撫民通判、1888年因分治改為台南府的台灣府糧捕海防通判。

⁷⁹同知及通判形同分府。

⁸⁰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。

⁸¹薛化元，《台灣開發史》，(台北：三民，2008年1月)，頁54-55。

團練壯丁，分派公差，路屍報處，命案、盜案及民刑案情之稟報，人犯追捕等等⁸²。

換言之，台灣鄉治的基層治安體系是「勵行保甲，組織團練」的兩項措施，期以「聯保甲以彌盜賊」達成地方上守望相助的治安工作。保甲制度是一項源於民間地方性的組織，但經過宋朝王安石的提倡而推廣成國家的官僚統治組織，再運用到鄉村地區時，變成一個非常機械化的官僚統治系統。織田萬指出，保甲之職務，分為警察、戶籍、收稅三件，就中警察最重。若夫戶籍事務，唯附隨警察及收稅二項而行。蓋嚴查戶口，固便於糾察盜賊奸宄，並得按戶催科，收稅無遺漏也。而徵地收稅，亦多係州縣衙門媚役管理，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，當知此職務之不足重耳。由是觀之，保甲制度之主要在於警察一事，不亦明乎⁸³！

檢視保甲制度雖在台灣亦於鄭氏時期即已設立，但在清治乾隆(1795年)以前的台灣地區，由於在政府消極理台的政策下也只是有名無實。甚至於在道光(1821年)以後，保甲滲入聯莊及團練之內，其固有機能已不亦顯見。但是滿清政府越要掌握漢人社會的控制權，仍就越需要依賴保甲制度。所以，1874年在沈葆楨籌議下，當時台灣府治乃重新編制保甲，成為一種官民混合的治安制度，在府城內設保甲局，城外設保甲分局，其委員均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。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，以維持此一制度⁸⁴。

然而，戴炎輝指出，清治保甲制的作用僅編查戶口，並未能成為實質運作的組織體，充分發揮維持地方治安的機能，徒具保甲制之名⁸⁵。史景遷(Jonathan D. Spence)亦指出，清代的司法制度雖因地方採行保甲制度而獲得強化，但由於在許多地方，沒有人願意出任工作繁雜又具危險性的保甲長，保甲制度已形同虛設。但是保甲制度所體現出來的概念，亦即在社群中所有成員均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⁸⁶。換句話說，保甲制度是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，所以自然要將此項機械化的制度加之於原來固有的社會組織上，形成雙軌制。

至於團練制度，緣起自於明代戚繼光提倡，繼而打敗日本海盜⁸⁷。台灣辦理團練，應始自康熙 60 年(1721)朱一貴事平之後，為急於訓練鄉壯，連絡村社，以補兵防之所不周。家家戶戶，無事皆農，有事皆兵，使盜賊無容身之地。乾隆 51 年(1786)，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，後即撤裁。同治元年(1862)戴潮春起事前，亦曾集紳商籌議保安總局，舉辦團練。同治 13 年(1874)，日軍侵台，乃再設台灣府團練總局，統率各地方分局，辦理團練，以備不虞。換言之，團練並非常設組織，多僅以應付戰亂而舉辦，事平則無形中止⁸⁸。而團練這一民兵組織

⁸²戴炎輝，《清代台灣之鄉治》，(台北：聯經，1979年5月)，頁21-43。

⁸³織田萬，《清國行政法汎論》，轉引自呂實強、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33-34。

⁸⁴伊能嘉矩，《台灣文化志(上)》，(東京：刀江書院，1928年9月)，頁686-694。

⁸⁵戴炎輝，《清代台灣之鄉治》，(台北：聯經，1979年5月)，頁79-85。

⁸⁶Jonathan D. Spence, 溫洽溢譯，《追尋現代中國—最後的王朝》，(台北：時報，2001年5月)，頁139-141。

⁸⁷錢穆，《國史大綱(下冊)》，(台北：商務，1980年1月)，頁616。

⁸⁸參閱呂實強、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34-35。

的最大貢獻就是協助官軍的綠營平定了朱一貴、林爽文和戴潮春等三次滿清統治台灣期間較大規模的民變事件。

史景遷(Jonathan D. Spence)指出，朱一貴在台灣叛變，雖旋即平定，但如何有效維持台灣的安定卻是一個複雜的問題，清政府經過幾番討論，決定將幾個台灣的縣進一步細分，以強化控制，也允許先前赴台墾荒的妻小能渡海與家人團聚，以求社會穩定。同時也同意漢人得向台灣的原住民訂約承租地，也為台灣的原住民劃定若干保留區⁸⁹。而林爽文是天地會的會黨份子，戴潮春事件的發生除了他哥哥組織八卦會以外，亦是與清政府查緝會黨有關。

當時台灣治安問題除了民變問題之外，另一個影響治安因素的就是社會分類械鬥。台灣在皇權體制下的民間組織與活動，大都只是同鄉、同宗等聯誼性質，比較不具強烈的政治意識，甚至屬於經濟性的組織與活動也不是很多。中國歷史上早期的貴族階級和後期世族大姓，的確具有龐大的組織力量，足以與政府體系相抗衡，但這些人的利益都建立在政治權貴的特權上，不僅不會對抗政府，而都只是會為維護自己政經利益與政府官僚體系相結合，把政府權力視為獲得私人利益的工具。例如農民抗爭有時也可以發揮摧毀政權的力量，檢視過去歷次王朝革命，最後幾乎都依賴農民參加，而扮演後代推翻前代王朝的角色出現，但這種凝聚農民力量所產生的結果，總是為投機份子所利用，等到新政權建立，如果經濟未能成長，農民仍然淪為被統治、被剝削的對象經濟生活獲得改善的機會極其有限⁹⁰。

由於移民性格的強悍，加上時常發生的官逼民反事件。台灣住民反清與民間械鬥事件，不但阻礙政治安定，更影響產業發展的勞動人力，及嚴重破壞地方秩序，致使台灣社會停滯在落後的暴民階段⁹¹。也因為台灣移民的多樣性與族群特性，檢視台灣民間的分類械鬥，起因於狹隘村社組織的地區觀念所形成開墾地和水源使用權的問題，亦即為了生存空間與經濟上的利益。統計清治時期共有 28 次的民間械鬥發生，平均每八年就有一次，這僅是史上有明確記載的大械鬥。因此，政府未能有效阻止械鬥的發生，除了突顯社會治安不好之外，亦驗證台灣長期以來產業發展的受制於大陸因素⁹²。

從產業利益爭奪的角度，台灣民間械鬥在對象的分類上，可細分為：(一)省對省(閩、粵)，(二)府對府(漳、泉)，(三)縣對縣(同安、晉江、惠安、南安)，(四)姓對姓(廖、李、鍾)，(五)西皮福祿械鬥(樂器及祀祭不同)，(六)部落對部落(為水利墾地的灌溉及爭地)，(七)頂廈郊拚(為商業利益)。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，造成民變迭起、匪徒蜂起、社會秩序大亂，也因此有以客家為主的「六堆」，其類似武裝組織的形成⁹³。

所以，鄉治之外的另一基層治安體系，是突顯在台灣早期的移墾農業發展方面，清治政府一方面要防堵大陸人民渡台，一方面卻允許在台流民開墾的兩難(dilemma)治台政

⁸⁹Spence, Jonathan D. 溫洽湓譯，《追尋現代中國—最後的王朝》，(台北：時報，2001年5月)，頁85。

⁹⁰英國皇權體制的轉變，首先是轉變到地主的特權政治，然後再經過一連串的和平變動，才轉到成年人普選的代議政治。參閱 Mises, 夏道平譯，《經濟學的最後基礎》，(台北：遠流，2000年3月)，頁140。

⁹¹林再復，《閩南人》，(台北：三民書局，1987年10月)，頁248。

⁹²陳添壽，〈台灣清治時期的經濟政策與發展(1683-1895)〉，《商學學報》第13期，(台北：國立空大商學系，2005年6月)，頁246。

⁹³參閱司馬嘯青，《台灣五大家族》，(台北：玉山社，2000年4月)，頁247。

策。對於當時移民來台所實施的「墾首制」，其大戶挾資本和勢力，得到官方的協助與保護，割據一方，形同小諸侯，也都賦予墾戶治安之義務。墾首對其墾佃不但有收租權，而且更具備替官府執行監督之權，對外可以防番，對內則握有警察權。同時，他們也是官府徵稅的汲取對象，無形中仰仗其官威而維持權勢⁹⁴。墾首制的開墾組織儼然已經是一種社會制度，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。

例如 1830 年所合資組成的墾戶「金廣福」，金乃代表官方給多保護資助之意；廣指廣東，代表粵人；福即福建，代表閩人。取此公號乃意味著三位一體，協力開墾之意。如此，墾地雖屬民業，但不僅帶有開疆責任，而且墾區內的警察事務，隘防汛防等原屬地方政府執行之事權，也一併委任墾首團體，隸屬淡水同知之監督。在這種大規模經營下，金廣福的勢力越來越大，曾奏請鑄鐵印，做公定戮記，指揮數百隘丁，區處土番。除了一般事務之外，其兵權儼如一般守備都司游擊⁹⁵。

清治時期台灣的土地開墾地區和農業發展是先從西部平原，再由南部而北部，而清政府一禁一弛的渡海禁令政策⁹⁶，不但造成偷渡和賄賂「有禁無阻」現象的嚴重，增加守在汛口的汛兵負擔，更突顯每當開禁移墾最後必設治(調整行政組織)，而設治又必促進移墾，而台灣的開發完成就在兩者互相循環的方式下不斷推進。換言之，台灣土地的開發，雖然清政府的廢除內地人民入台移墾的禁令要到 1875 年才正式解嚴，但是在 1860 年代，臺灣已逐漸從早期以聚落為主的移墾社會，發展成為以城鎮為主，具備宗族組織的農業社會型態，而人口數在 1811 年就達 200 萬 3,861 人，到了 1895 年更高達 254 萬 5,731 人。

檢視清治臺灣的產業發展主要可以分為三個階段：第一階段是自 1683 年的康熙至 1735 年的雍正之間的拓墾時期，這階段主要是進行大量農業耕地的開墾；第二階段是 1736 年的乾隆經嘉慶至 1850 年的道光末期，這階段主要發展已表現在農業精耕細作；第三階段是 1851 年的咸豐經同治至 1895 年光緒將臺灣割讓給日本統治為止，這階段是西方資本主義市場經濟進入臺灣階段，台灣產業結構隨著政府的被迫開放，其政策逐漸由農業轉為重商和發展工業的雛形⁹⁷。

陸、清治開港後「積極治台」的治安與近代工業發展(1860-1895)

在晚清時期，雖然時間上限始至 1840 年，以鴉片戰爭的衝擊為起點，但對台灣產業發展的關鍵轉折點，是要到 1858 年至 1860 年英法聯軍後，依據天津與北京條約，台灣開放台灣府城(台南安平)、淡水、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，地方官的業務，遂於傳統已久的刑名、錢穀等以外，增加了因通商與傳教而新起的涉外事務。而刑名問題，就是重賞陸師使其擔當剿捕洋盜責

⁹⁴陳其南，《台灣的傳統中國社會》，(台北：允晨，1997 年 10 月)，頁 47-52。

⁹⁵陳其南，《台灣的傳統中國社會》，(台北：允晨，1997 年 10 月)，頁 53-54。

⁹⁶參閱許雪姬，《北京的辮子—清代台灣的官僚體系》，(台北：自立晚報，1993 年 3 月)，頁 105-110。

⁹⁷參閱周翔鶴，〈歷史上台灣經濟的發展〉，錄自段承璞編著，《台灣戰後經濟》，(台北：人間，1992 年 6 月)，頁 38；陳添壽，〈台灣清治時期的經濟政策與發展〉，《商學學報》第 13 期，(台北：國立空大商學系，2003 年 7 月)，頁 248。

任。

換言之，清治時期「消極理台」政策到了 1860 年代，由於對外的港口通商，英美等國家的外商資本與本土商人為主的「行郊」商人資本結合，導致臺灣北部茶葉與南部糖業的興起，迫使台灣權力中心的北移。而「行郊」或稱為「行會」(guild)的同業公會組織，其資金來自入會費，有的會所還有房地產，能有大筆租金收入。甚而有行會可以藉發行債券融資。各行公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。行會基於熱心公益和照顧自家利益的動機，行會就在容易發生火災的城鎮裡設有防火的瞭望台和消防隊，在當地港口則設置救生船。行會通常都會捐助善款、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，卻不受地方官吏直接管轄⁹⁸。

尤其是到了 1874 年日本出兵圍攻牡丹社，清政府更感受到台灣在國際上的重要地位與挑戰，除了不得不於 1875 年全面開放大陸人民可以自由移民台灣之外，並將原本只重視防止民亂的「消極理台」，調整為重視防止外患的「積極治台」政策。換言之，「積極治台政策」顯現於 1874 年的日本藉保民之名而出兵台灣，所爆發的「牡丹社」事件之後。因此，究其清政府為整頓台灣防務所推動的開山撫「番」政策，其並不只是因應地方治安所需要的因素而已。

所謂開山，就是要解除海禁山禁，有計畫的從大陸招募內地人民，前往山區及山後地帶開墾，並設有隘來保障墾民的安全。也就是說，清政府設立的招墾局，採官費方式招募閩粵人民來台開墾，其辦法是：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，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⁹⁹。

所謂撫「番」，就是要有計畫促使原住民大陸化。加上，日本出兵台灣所根據的理由之一，是滿清並沒有實際擁有台灣「番」地的主權。清政府不得不積極的透過開山撫「番」政策，以證明實質上能在「番」地實行主權，並全面阻絕外人對台灣領土的野心；同時台灣自開港以後，由於經濟結構的改變，對外貿易的需求，經濟性作物業已取代食糧作物，茶、糖、樟腦是其中主要的出口農產品，而茶與樟腦產地皆鄰近內山，如果「番」界政策的繼續存在，勢必阻礙茶、樟腦業的發展¹⁰⁰。

清治末期另一積極治台政策就是推動台灣的近代工業發展。1868 年以後是台灣近代工業與有關洋務運動開展的年代，先有丁日昌的建議將台灣建設為南洋海防的中心，沈葆楨派人赴英國採購新式開採設備，開始在基隆進行煤礦的開採工作，並且推動新式的輪船，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，益發滿清政府加強對台灣的防務，旋即於閩海地區實施戒嚴，由於台灣缺乏水師戰船，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，擔任與今日警察相同

⁹⁸ John King Fairbank & Merle Goldman, 薛絢譯,《費正清論中國》, (台北: 正中 2002 年 3 月), 頁 154。

⁹⁹ 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。

¹⁰⁰ 參閱薛化元,《台灣開發史》, (台北: 三民, 2008 年 1 月), 頁 92-93。

的職務¹⁰¹。換言之，從荷蘭、鄭氏到清代，海上和水運都是台灣商業交往的基礎，故水上治安也一直是社會安全關注的焦點。

1885 年 9 月台灣建省，並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。此後，劉銘傳除了行政區的調整之外，更是開始興建並完成基隆到新竹段的縱貫鐵路，以及鋪設台灣與中國大陸之間的海底電纜，並在台北設郵政局；另外，積極進行與近代工業轉型有關的清丈田賦等改革政策¹⁰²。然而，過重的財務負擔¹⁰³，導致 1890 年清政府改派邵友濂接替劉銘傳的職務，其所回復實施的消極保守政策，不但造成政府工業化政策的中挫，也因為助長武員及班兵跋扈的破壞了治安工作，是吏治腐化的導致官僚資本主義失敗¹⁰⁴，而延緩了臺灣發展工業的進程¹⁰⁵。

尤其在 1895 年台灣被清治政府割讓給日本之後，台灣的治安制度和產業發展又重新進入另一個新政權主導的時代。在兒玉、後藤時代，依靠以警察為中心的地方行政組織和舊有的保甲制度等兩大體系，整備了它的統治體制。前者作為以警察為中心的政治體制，自上而下地在台灣殖民社會中紮下根；後者則被改編為相適應的治安機關的基層組織，發揮著它的作用，並被保存下來。這兩大系統，做為日本統治台灣這塊殖民地的基幹，形成日本殖民政策的一大特色¹⁰⁶。

柒、結論與展望

綜合以上論述，本文的結論歸納如下：

一、論述荷蘭人「東印度公司」體制、漢人鄭氏王國的「受封」體制，以及滿人的「皇權」體制，其政權的更迭，都是在兵戎相見的武力征戰下完成交替。從相對主體性和整合結構性的角度而論，其權力結構和族群因素，影響了政權的正統性與合理性，造成了對不同政權和對國家認同的紛爭，不但導致產業發展上荷治時期重商政策與鄭治和清治時期重農政策的不連續性，相對突顯了台灣傳統治安制度在台灣產業發展過程中的獨特性和複雜性角色。如果再加上 1895 年之後的日本人的「軍國」體制政權所衍生的問題，更形加重此一爭議的難解。因此，本文指出，只有相當程度的接受台灣發展歷史的相對主體性和整合結構性觀點，才有助於解決台灣當前合法性統治政權的國家認同，以及建立移民社會多元族群文化的包容性。

二、檢視台灣傳統的治安制度，主要建構在地方治安和基層治安的兩大體系。荷治

¹⁰¹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 68-69。

¹⁰²參閱薛化元，《台灣開發史》，(台北：三民，2008 年 1 月)，頁 94-97。

¹⁰³台灣自主的財政能力，一直要到 1905 年之後才達成。

¹⁰⁴清末自強運動期間，主其事的大臣都有協辦者、顧問、秘書、代理人、合作夥伴構成的人事網，這個複雜關係網也管到了「官督商辦」系統中的商人，但是官吏並不負責生產事業，自強運動時期推動洋務者便是利用這個官僚綜合體而運作，權力仍歸官方。然而，近代化的推行，必須靠官商兩方的私人關係和利潤分享才能達成。清末採行的不是國家資本主義(state capitalism)，而是官吏們的官僚資本主義。參閱 John King Fairbank & Merle Goldman, 薛絢譯，《費正清論中國》，(台北：正中 2002 年 3 月)，頁 305-306。

¹⁰⁵陳添壽，〈資本主義與台灣產業發展之研究〉，原發表於佛光大學經濟學系與大陸研究中心出版的《華人經濟研究》，現收錄陳添壽、蔡泰山合著，《文化創意與產業發展》，(台北：蘭台，2007 年 9 月)，頁 176。

¹⁰⁶涂照彥，李明峻譯，《日本帝國主義下的台灣》，(台北：人間，1993 年 11 月)，頁 36。

時期治安制度是地方治安的「公司法庭」和基層治安的「結首制」，扮演的是偏重於「亦法亦警」角色；鄭治時期「軍團政府」和清治時期「帝制政府」的地方治安則是建立在「鎮署審判」，而基層治安則依賴鄉治的保甲、團練，和「墾首制」，亦即扮演的是偏重於「王即是法律」的「亦兵亦警」角色。

因此，本文指出台灣傳統的治安制度，基本上是偏重扮演戰時軍人和平時國家安全的「維護政權」角色，以及秩序維持與打擊犯罪的「執行法律」角色，對於傳輸福利與追求效率的「公共服務」角色明顯比較不足。隨著當前國內政治民主的深化，警察除了「維護政權」、「執行法律」之外，應該強調「公共服務」角色，達成台灣現代公民社會的目標。

三、台灣從荷治時期獎勵中國漢人經濟性移民、鄭治時期漢人的政治性移民，以及清治時期早期的政治性禁止到最後的全面開放經濟性移民，其政府組織的設置與調整，都牽涉到社會治安與移民開墾事業的互動因素。因此，對台灣整體發展無論是政治性的或經濟性的都極具歷史意義。就勞力供給、技術與資金的輸入、邊界管制、人民偷渡、貨物走私等等的移民經濟學而言，這是一部豐富又精采且時間長達兩三百年的台灣移民史。當台灣面對全球化挑戰的關鍵時刻，這一段所謂「沿海中國」(Maritime China)經貿發展的歷史，值得重視國內治安和產業發展互動關係的人士深入探討，並引為借鏡的寶貴經驗。

四、台灣產業發展從狩獵、初級農業經過農業成長，發展到晚清時期推動近代化改革，雖然在農業的轉型工業發展中未能如願，導致台灣產業失去了與西方近代資本主義市場經濟同步發展的契機。但是，台灣產業發展自始即與中國大陸的關係極為密切。換言之，在 1895 年台灣被割讓給日本統治以前，台灣海峽兩岸的人民和商業之間的來往頻繁，檢視荷蘭統治時期台灣產業發展有了與國際接軌的經驗，扮演了大陸市場的轉口貿易；鄭治與清治政權的建立更是與大陸的社會、文化背景有關，凸顯台灣依賴以大陸市場為導向的發展經濟論。

也因為隨著政權更迭與市場轉向的互動關係。所以，當日本殖民政府取得統治台灣的政權之後，極力將台灣扭轉為以日本市場為主；而當 1945 年台灣回歸中華民國統治時，雖然受到國共內戰結果的影響，中華民國政權在 1949 年退守台灣。然而，經過了半百年以上的分裂分治事實，台灣產業結構業已從製造業轉型為服務業，並從日本市場逐漸轉向美國市場之後，已在 1990 年代再轉向以大陸市場為主的產業發展型態，因此當前兩岸關係的發展，在治安和產業上如何創造雙贏，更是受到兩岸關係是否能朝正常化和制度化發展的牽動和嚴厲考驗。

五、本文的研究，有關荷蘭統治時期的資料得力於近年來許多學者對這方面的研究成果，對於本文的撰寫完成助益甚大，更希望藉由相關新文獻資料的不斷出現，能有助於國人對於台灣治安制度史和產業發展史的研究。

參考文獻

- 王家儉，《清末民初我國警察制度現代化的歷程 1901-1928》，(台北：台灣商務，1984 年 10 月)。
- 王振寰，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，(台北：巨流，1996 年 9 月)。
- 中國文化學院編，《中國通史(上、下)》，(台北：華岡，1976 年 9 月)。
- 中村孝志，吳密察、翁佳音合編，《荷蘭時代台灣史研究(上卷)——概說·產業》，(台北：稻鄉，1997 年 12 月)。
- 司馬嘯青，《台灣五大家族》，(台北：玉山社，2000 年 4 月)。
- 李湧清，〈論當代民主社會中警察的角色與功能〉，《警學叢刊》第 30 卷第 6 期，(桃園：中央警大，2000 年 5 月)，頁 79-93。
- 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)。
- 伊能嘉矩，《台灣文化志(上)》，(東京：刀江書院，1928 年 9 月)。
- 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)。
- 涂照彥，李明峻譯，《日本帝國主義下的台灣》，(台北：人間，1993 年 11 月)。
- 許雪姬，《北京的辮子——清代台灣的官僚體系》，(台北：自立晚報，1993 年 3 月)。
- 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 68-69。
- 周憲文，《台灣經濟史》，(台北：開明，1980 年 5 月)。
- 周翔鶴，〈歷史上台灣經濟的發展〉，錄自段承璞編著，《台灣戰後經濟》，(台北：人間，1992 年 6 月)，頁 29-61。
- 林再復，《閩南人》，(台北：三民書局，1987 年 10 月)。
- 唐德剛譯註，《胡適口述自傳》，(台北：傳記文學，1981 年 3 月)。
- 章光明，〈從政治改革論我國警察業務功能之演變〉，《中央警察大學學報》，(桃園：中央警大，1999 年 5 月)，頁 1-34。
- 章光明，〈警察與政治〉，《警學叢刊》第 30 卷 6 期，(桃園：中央警大，2000 年 5 月)，頁 177-202。連橫，《台灣通史(中)》，(南投：台灣省文獻委員會，1976 年 5 月)。
- 曾榮汾，〈傳統治安制度史綱要〉，原登《警學叢刊》第 26 卷 1 期，收錄《警史論叢》，(台北：作者自印，2001 年 5 月)。
- 梅可望，《警察學原理》，(桃園：中央警察大學，2000 年 9 月)。
- 程紹剛譯註，《荷蘭人在福爾摩沙(De VOC en Formosa 1624-1662)》，(台北：聯經，2000 年 10 月)，頁 ix-xxxvi。
- 陳其南，《台灣的傳統中國社會》，(台北：允晨，1997 年 10 月)。
- 陳添壽，〈政策制定：組織犯罪防制條例的立法評析〉，《警學叢刊》第 31 卷第 6 期，(桃園：警大，2001 年 5 月)，頁 233-248。
- 陳添壽，〈政經轉型與警察角色的變遷之研究〉，《警學叢刊》第 33 卷第 2 期，(桃園：警大，2002 年 9 月)，頁 31-54。
- 陳添壽，〈資本主義與台灣產業發展之研究〉，《華人經濟研究》，(宜蘭：佛光大學經濟學系與大陸研究中心，2003 年 9 月)，頁 28-50。
- 陳添壽，〈台灣殖民化經濟與警察角色變遷之探討〉，《第一屆通識教育與警察學術研討會論文集》，(桃園：中央警大，2004 年 5 月)，頁 63-76。
- 陳添壽，〈台灣清治時期的經濟政策與發展(1683-1895)〉，《商學學報》第 13 期，(台北：國立空大商學系，2005 年 6 月)，頁 241-260。
- 陳添壽，〈重商主義的中挫：台灣荷鄭時期經濟政策與發展〉，《商學學報》第 14 期，(蘆洲：國立空大，2006 年 7 月)，頁 47-76。
- 陳添壽、蔡泰山，《揭開致富面紗：台灣經濟發展史略》，(台北：立得，2006 年 9 月)。
- 陳添壽，〈台灣產業發展中的政府角色分析(1945-1995)〉，收錄陳添壽、蔡泰山合著，《文化創意與產業發展》，(台北：蘭臺，2007 年 9 月)，頁 193-342。
- 陳添壽，〈經濟與生活——近代經濟思潮與台灣產業發展之探討：政府及警察角色的變遷〉，《第三屆通識教育中心教學觀摩會資料彙集》，(桃園：警大，2007 年 12 月)，頁 1-37。
- 許松根等，《基礎經濟學》，(台北：華泰，2001 年 5 月)。
- 翁佳音，〈原鄉：世變下的台灣早期原住民〉，石守謙主編，《福爾摩沙——十七世紀的台灣、荷蘭與東亞》，(台北：故宮，2003 年 1 月)，頁 105-124。
- 曹永和，《台灣早期歷史研究續集》，(台北：聯經，2000 年 10 月)。
- 楊永年，〈警察行為〉，《警學叢刊》第 30 卷第 6 期，(桃園：中央警大，2000 年 5 月)，頁 203-216。薛化

- 元，《台灣開發史》，(台北：三民，2008年1月)。
- 錢穆，《國史大綱(下冊)》，(台北：商務，1980年1月)。
- 鄭維中，《荷蘭時代的台灣社會：自然法的難題與文明進化的歷程》，(台北：前衛，2004年7月)。
- 戴炎輝，《清代台灣之鄉治》，(台北：聯經，1979年5月)。
- 蕭全政，《台灣地區的新重商主義》，(台北：國家政策研究資料中心，1989年4月)。
- Andrade, Tonio 鄭維中譯，《福爾摩沙如何變成台灣府》，(台北：遠流，2007年4月)。
- Fairbank, John King & Merle Goldman, 薛絢譯，《費正清論中國》，(台北：正中，2002年3月)。
- Giddens, Anthony 胡宗澤等譯，《民族-國家與暴力》，(台北：左岸，2002年3月)。
- Heyns, Pol 鄭維中譯，《荷蘭時代台灣的經濟·土地與稅務》，(台北：播種者，2002年5月)。
- Mises, Ludwig von. 夏道平譯，《經濟學的最後基礎》，(台北：遠流，2000年3月)。
- Sandler, Todd. 葉家興譯，《經濟學與社會的對話》，(台北：先覺，2003年7月)。
- Spence, Jonathan D. 溫洽溢譯，《追尋現代中國—最後的王朝》，(台北：時報，2001年5月)。
- Alt, James E. and K. Alec Chrystal, *Political Economics* (California: California University Press, 1983).
- Buchholz, Todd G. *New Ideas from Dead Economists* (London: Penguin Group, 1989).
- Davidson, James W. *The Island of Formosa: History, People Resources, and Commerce Prospects* (N. Y.: Paragon Book Gallery, 1903).
- Kay, John. *The Truth about Markets: Why Some Nations Are Rich but Most Remain Poor* (London: Penguin Books, 2003).
- Lane, Frederic C. *Force and Enterprise in the Creation of Oceanic Commerce in Venice History* (Baltimore, Maryland: John Hopkins Press, 1966).
- McNeil, William H. and Adam, R. S. (eds.) *Human Migration: Patterns and Policies* (Bloomington: Indiana University Press, 1978).
- North, D. C. *Structure and Change in Economic History* (N. Y.: W. W. Norton, 1981).
- North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- Susan, Naquin and Evelyn Rawski. *Chinese Society in the Eighteenth Century* (New Haven: Yale University Press, 1987).
- Weber, Max. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (N.Y.: Free Press, 1958).

