

台灣殖民化經濟與警察角色演變之探討(1895-1945)

陳 添 壽

目 次

壹、緒論

- 一、台灣殖民化經濟理論的爭辯
- 二、本文結構說明

貳、台灣日治時期警察國家體制的確立

- 一、延續保甲制度
- 二、軍警察改制官警察（1895-1901）
- 三、警部兼任支廳長（1901-1920）
- 四、郡守兼掌警察權（1920-1945）

參、殖民化經濟與警察角色關係的演變

- 一、日治初期不平等分工的農工模式與三段式警察
- 二、日治中期米糖平衡利益的發展模式與高等警察
- 三、日治末期戰時企業獨占的統制模式與經濟警察

肆、結論

- 一、日治警察是台灣殖民化經濟的直接實踐者與間接推進者
- 二、日治警察兼具政權維護、法律執行和公共服務的綜合性角色
- 三、日治警察催生了台灣本土家族企業與經貿的全球化
- 四、日治警察相對地凸顯台灣意識的主體性與複雜性

摘 要

日本統治台灣 50 年，殖民經濟初期強調「工業日本、農業台灣」，末期迫於太平洋戰事，積極在台灣發展軍需工業，形成「工業台灣、農業南洋」的經濟發展策略。日治時期的台灣殖民體制，為達到特定經濟發展的目標，政府強力介入市場經濟，許多政經政策推動都必須透過警察力的配合執行才能徹底完成。因此，本文將從殖民理論的觀點，透過台灣國家警察體制的確立，探討殖民化經濟與警察角色關係的演變。

關鍵字：日治時期、殖民化經濟、警察角色、三段式警察、經濟警察、保甲制度、高等警察

壹、緒論

日本統治台灣時期(以下簡稱日治)，台灣的經濟發展為戰後台灣建設累積了一些基礎與經驗，對於許多研究台灣經濟發展者而言，不論從台灣或從中國大陸的角度都是很難忽視的事實¹。然而，日本在台灣厲行殖民化經濟的過程中，為達成預期的目標，透過警察功能的發揮，亦是形塑台灣殖民體制的核心要素。而在殖民化的過程，台灣經濟發展與警察角色的互動亦同時受到國際與日本本土政經環境，和台灣本地政社結構的制約。

一、台灣殖民化經濟理論的爭辯

殖民主義是十九世紀的產物，代表西方發展資本主義的帝國向外展開殖民略奪。東方的日本既早已捲入世界經濟體系，其工業化程度也領先東亞諸國，尤其受到殖民主義的衝擊，始得在明治維新之後，成為東方的西洋，對亞洲其他國家發動戰爭，特別是侵占台灣與朝鮮。然而，日本取得台灣之時，國內的資本主義發展實力，尚不存在需要佔領台灣的內在必然因素，只是在歐美帝國主義列強競相奪取他國領土的熱潮中，促使其佔領台灣與朝鮮的行動也具有了帝國主義的意義。因此，其殖民主義性質被視為是「早熟的帝國主義」(Memmi, 1990; 矢內原忠雄, 1999: 10)。事實上，日本之所以欲佔領台灣，從日本德川末期以來的南進思想才是主導因素，國防上的考慮是日本佔領台灣的主要原因。同時，甲午戰爭之前，由於日本必須向台灣購買大量的糖，為改善日本嚴重的貿易逆差，經濟因素亦成為日本佔領台灣的理由。

對於日治台灣殖民化經濟理論的研究途徑，主要以矢內原忠雄²與川野重任³的論述為最具代表性。矢內原對台灣經濟發展的研究是以台灣糖業作為研究重心，呈顯台灣在日本殖民體制的政治與經濟支配下，探討資本積累如何透過分解(dissolved)和改造當地既有的生產方式，而達成資本集中化及本地生產者的「無產化」，或「普羅化」。川野則以米作為主要研究對象，分析資本主義的市場法則如何在殖民地運作和擴展，以及如何透過價格機制平衡部門間生產力發展的落差而達成經濟均衡。至於戰後對台灣殖民化經濟理論的研究亦難跳脫這兩項範疇，諸如分別延續矢內原研究途徑的涂照彥⁴，與川野研究途徑的何保山(Samuel P. S. Ho)⁵和馬若孟(Ramon H. Myers)⁶(柯志明, 2003: 1-2)。

¹¹ 有關台灣經濟發展，從台灣人的觀點而言，認為台灣的經濟發展源起於日治時期，及認為日治以前的發展根源為台灣相對中國大陸特有的傳統；若從中國大陸人的看法，認為日治時期台灣的經濟發展由日本政府與日商所完全把持，以及認為日治時期對戰後影響很小(林滿紅, 2002: 125-131)。

² 矢內原忠雄的代表作《帝國主義下 台灣》，1929年東京岩波書店出版，此書充分運用「資本主義化」概念，將台灣經濟各個領域資本主義性質的發展對照資本主義發展史的一般規律加以說明。

³ 川野重任的代表作《台灣米穀經濟論》，1940年東京有斐閣出版，此書主要對肩負台灣殖民經濟單一農作生產結構的稻米經濟，做深入的實證分析，然而未能對日本資本主義發展階段所規定的有關台灣稻米問題的發展與變遷，提出詳細的解釋(涂照彥, 1993: 8)。

⁴ 涂照彥的代表作《日本帝國主義下的台灣》，是其在東京大學的博士論文，1975年由其母校東京大學出版，是當前國內研究日治時期經濟發展最重要的參考著作之一。

⁵ 何保山的代表作是1978年出版的Economic Development of Taiwan(1860-1970)是探討台灣自清治時期被迫對西方國家開港通商以來的經濟發展；另一代表作是1984年發表的Colonialism and Development: Korea, Taiwan, and Kwantung 則對台灣、朝鮮等地區在殖民主義統治下的比較研究。

另外，陳玉璽⁷則從「依附發展」(dependent development)的概念來論述台灣的經濟發展。

上述研究途徑，基本上是源自 1960 年代以來所謂「國家發展理論」(theories of national development)⁸的主要派別，分別代表「依附理論」(dependency theory)、「現代化理論」(modernization theory)及「依附發展理論」(dependent development theory)的研究途徑。本文採用文獻分析法，檢視日治台灣殖民化經濟發展的過程，發現同時都部分存在意涵有上述三個研究途徑的糾葛，是很難釐清並單獨而作完整的呈現。因此，本文將依「整合途徑」(comprehensive approach)⁹的論述，在對照台灣主體性的觀點之下，並從環境因素形塑警察的功能論¹⁰，來探討台灣殖民化經濟與警察角色之間關係的演變。

二、本文結構說明

本文在結構的安排上，首先，論述台灣殖民化經濟的觀點；其次，探討台灣殖民地國家警察體制的確立過程；第三，分析台灣殖民化經濟與警察角色關係的演變；最後，是結論。

貳、台灣日治時期警察國家體制的確立

警察權力來自政府，尤其是殖民地政府，不但具有武裝的軍事化力量，而且在打擊犯罪之外，更多地承擔政治職能與行政職能(王大佛，1995：102)。日本從 1895 年 6 月統治台灣開始，即確立實施殖民地國家警察體制，一直延續到 1945 年 8 月日本無條件投降為止。在第一任至第七任台灣總督皆具軍人職務；第八任至第十六任開始由文人擔任總督，軍權則分由增設的軍司令官接管；自第十七任開始，又恢復軍人總督，直至戰爭結束。在歷任重要職位的總督、行政長官(總務長官)，及軍司令官之中，一共有樺山資紀、大島久滿次、明石元二郎、田健次郎、伊澤多喜男、後藤文夫、川村竹治、河源田稼吉、石塚英藏、大田正弘、高橋守雄、森岡二郎、齊藤樹等重要幹部都曾先後擔任與警察有關的重要職務(參閱 Chen, 1984：213-239；黃昭堂，2002：72、114-115、165；許介麟，2001(卷一)：46；李炫熙，1979：46；戴國輝，1992：80-81、84-85)。

台灣日治警察的政策主要隨著日本本土的因應國內外政經情勢，及壓制台灣人民抗爭的雙重因素¹¹，而加以調整策略。以下將依據警察行政體系的變遷來說明台灣警察國

⁶馬若孟的代表作是被收錄在 1984 年由普林斯頓大學出版的 The Japanese Colonial Empire (1895-1945) 一書中的有關在帝國主義統治之下的農業經濟發展。

⁷陳玉璽的代表作是其 1980 年在美国夏威夷大學的博士論文《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》，1992 年由人間出版社出版，對台灣經濟發展的主要論點，認為在現代化與依賴理論中尚存在有第三條研究途徑的所謂「依附型發展」。

⁸國家發展理論本是「發展社會學」(the sociology of development)的一環，而發展社會學又是「社會變遷」(social change)研究的次級領域，在十八、九世紀，所謂「發展」的概念已普遍地被使用於人類社會變遷的探討。二次大戰後，經濟學者更對「發展」的概念加以外延和作內涵的詮釋，以用來界定和測量一個國家發展程度的指標，如「國民生產毛額」(GNP)等等。

⁹或稱為「國權途徑」(the statist approach)，強調政治、經濟與社會對國家發展的綜合性影響(陳添壽，1995：6)。

¹⁰對於有關警察工作型態及其功能角色的探討，包括環境因素、心理因素、組織因素等研究途徑(陳明傳，1991：6-11；李湧清，2000：86)。本文受限於字數，只採用環境因素，而未能同時顧及其他因素的研究途徑。

¹¹有關政治性的抗爭運動(參閱宮川次郎，1927：13-16；葉榮鐘，1982：201-291；陳添壽，2001：131-132)。

家體制確立的經過。

一、延續保甲制度

清治台灣為確保治安，要求地方實施「保甲制」。然而，清治保甲制的功能僅是負責戶口工作，並未能成為實質維持地方治安的組織體，徒具保甲制之名(張研，2002：165；戴炎輝，1979：79-85)。日治之初，殖民政府即依據日本通過的「六三法案」，總攬立法、行政與司法權，為因應台灣政經環境的特殊情勢，亦是實施殖民體制和對台灣人差別待遇的法源，每一重要層級的工作都特別指派日本官員負責監管(陳玉璽，1994：57)。

1898 年第四任總督兒玉源太郎及民政長官後藤新平為了徹底控制台灣，加強維持社會治安，強調只有積極改革警察制度，才能解決殖民地的統治問題，經採納辜顯榮建議並參考清治台灣所實施的保甲制，制定「保甲條例」，作為警察體系的補助機關，其性質有如「自治警察」，因而形成台灣特有的警察和保甲兩輪運作機制。保甲制度更因隨著警察機關職權的變動與擴充，成為行政系統的末端組織，有效掌控台灣人的生活作息。殖民政府將原先依賴軍憲鎮壓的政策，轉以警察機制為中心，進行軟硬兼施的招降政策。保甲制度一直延續到 1945 年太平洋戰爭結束，殖民政府為收買台灣人心才宣告廢止(矢內原忠雄，1999：194)。

保甲的組織，依土地面積、族群分布的關係，雖有例外的情形¹²，但原則上以十戶為一甲，十甲為一保；另為使市、街、庄內各保之做法一致或其他必要情事，各保得組織聯合會以討論相關事項。保設有「保正」，甲設有「甲長」，除採用形式上的「公選」產生之外，前者應獲州知事或廳長的認可；後者則應獲郡守、支廳長或警察署長的認可，例如辜顯榮擔任台北保良總局長，及陳中和被選為苓雅寮外 13 庄聯合保甲(局)長(戴國輝，1985：106；司馬嘯青，2000：204)。保甲長職務都為榮譽職，應受各警察署長的指揮監督，並接受召集、訓練，協助市街庄長執行職務，從事維持保甲內部安寧的工作(持地六三郎，1912：76-79)。

保甲設壯丁團¹³，由保甲的住民當中選拔 17 歲至 50 歲的男子為團員，依總督府所頒的訓令及準則辦事。工作範圍擴大包括：戶口調查，轄區者出入的管制，風、水、火的防災與盜匪的安全警戒與保安林的保護，各種傳染病的預防，鴉片弊害的矯正，小型道路橋樑的修繕及維護，及稅賦徵收等等。推動保甲工作所需經費，係採用自行負擔方式，以一戶平均一年徵收六角錢以下為限編列。

保甲制度行連坐責任及怠忽處分¹⁴。連坐制度的目的主要在於防止隱匿犯罪，保甲

¹² 日本帝國稱殖民地的台民為「日本國民」，但不承認台民為日本民族，在台灣「日本國民」被分為三個民族：第一類為日本民族，依日本的國內法律統治；第二類為漢民族，依「匪徒刑法令」等殖民地統治；第三類為原住民族，日本稱「蕃族」、「高砂族」，不需要法律(許介麟，2001(卷四)：99)。保甲制度的實施對象只是針對平地台灣人(漢民族)，日本人及原住民並不包括在內。

¹³ 兒玉總督採納辜顯榮的建議之後，指派辜顯榮邀集台北仕紳組成保甲總局，並配合警察機關發給壯丁團武器，保甲制度到了 1903 年，全島共有 4,815 保、41,660 甲、1,058 壯丁團、134,613 壯丁(鹽見俊二，1980：982)。

¹⁴ 保甲條例第二條規定：「保甲之居民，各負有連坐之責任，其連坐者得處以罰金或罰鍰」，又在保甲規約中亦規定里鄰民眾違反規約受怠忽處分時，其他里鄰民眾負有連坐之責任，惟自實施以來，受保甲刑

成為警察掌握地方行政的有利工具(鹽見俊二, 1980: 982-983)。行政區越是基層, 警察與行政結合的程度越高, 管制台灣人民的活動就越嚴密。截至 1943 年底, 殖民地政府在台灣設置保甲的數量達 6,074 保(里)、58,378 甲(鄰)(山本壽賀子, 1999: 127)。

二、軍警察改制官警察 (1895-1901)

根據 1895 年 8 月日本由陸軍制定的「總督府條例」, 開始在台灣實行「軍政」, 台灣的警察權歸屬軍權。1896 年 3 月政府正式公佈「總督府條例」, 美其名實施「民政」, 警察權開始由軍憲體系還交警察機關。但軍憲與警察之間的權限分際, 仍然混淆不清。殖民政府遂參考法國治理阿爾及利亞的經驗提出「三段警備法」, 不過, 鹽見俊二¹⁵指出, 三段警備法實施以後, 除了造成軍方的工作負擔過重之外, 由於警察職權也受到不當的制約, 致使警察維持治安的工作無法落實, 導致 1898 年 2 月兒玉為統一警察事權, 及淡化軍警察色彩, 而廢除「三段警備法」(鹽見俊二, 1980: 947)。然而, 軍警察名稱雖改制官警察, 制服是換了, 但實際上並未削弱殖民地警察的功能。

三、警部兼任支廳長 (1901-1920)

兒玉進行的警察制度改革, 即在總督府設警視總長¹⁶。警視總長是警察機關的最高首長。在警察行政組織上將台灣劃分為 20 廳¹⁷, 各廳設警務課, 輔佐廳長管理警察事務; 廳之下, 以「警部」(巡官)為支廳長, 兼掌支廳長職務。其最大的特色, 就是負責第一線行政工作的支廳長, 委由「警部」兼任, 而其下屬又大部分由警政人員充任(竹越與三郎, 1905: 49)。這種支廳長由警部兼任的特殊警察體系, 在許多殖民地國家中是特有的現象(鹽見俊二, 1980: 947)。

特別是依據「台灣住民治罪令」, 憲兵、將校、下士守備隊長、兵站司令官、地方行政長官、警部(巡官)都可以行使檢察官的職權, 案件交由警察署長及分署長裁判即可。1904 年實施的「犯罪即決例」, 對於違反行政規定及賭博的案件, 得以判處三個月以下的刑罰; 到了 1920 年, 這項權力更擴及郡守、支廳長、警察署長(黃昭堂, 2002: 225-227)。總督府與地方行政系統都掌控了司法權力, 警察權當然被擴大擁有司法權。

四、郡守兼掌警察權 (1920-1945)

警部兼任支廳長的特殊警察制度, 延續到 1920 年秋季, 才在第一任文人總督田建治郎任內提出修正。田建廢除廳, 改設州, 置知事¹⁸, 州所包含不到的地域才設廳, 置廳長, 州之下除特別設市, 置市尹之外; 州、廳之下設街、庄, 州、廳與街、庄之間設

罰連坐處分及受保甲規約連坐處分的件數並不多(山本壽賀子, 1999: 130)。

¹⁵ 鹽見俊二, 曾任職總督府主計課長, 於 1945 年 9 月負責將日本銀行所印刷的巨額臺灣銀行券, 運送來台灣, 以支應在台日本公務員的薪水、退休金, 以及戰爭末期建造要塞工程人員的薪水, 由於數量太大, 飛機上裝滿紙幣, 沒有多餘空間, 鹽見只能匍匐在鈔票上, 導致戰後台灣貨幣通貨膨脹的關鍵重要因素(許介麟, 2001 (卷一): 48)。另外, 鹽見在遣送回日本之前, 曾短暫在台中省立法商學院附設的財政經濟研究所從事研究工作, 並完成「警察與經濟」一文, 對本文的撰寫頗有助益。

¹⁶ 後改稱為警務局長, 有關警察官階職稱(參閱朱金池, 2002: 230)。

¹⁷ 1909 年改為 12 廳。

¹⁸ 「州」相當於日本的「縣」。

郡，置郡守(葉榮鐘，1982：53-74)。

警察機關全般而直接的指揮權則移給知事或廳長；知事之下設警務部長，廳長之下設警務課長，市尹之下設警察署長；至於，郡守則兼理警察權，即在郡守之下雖置警察課長管理警察事務，但僅為郡守的輔佐人員。而當時東部的2廳，因受限於當地的環境，仍沿用舊制，下分支廳，「支廳長」仍由「警視」或「警部」兼掌警察及一般行政事務。由郡守兼掌警察權的體制，幾乎維持到日本戰敗投降，無所修正(鹽見俊二，1980：950-951)。

田健改革警察制度的特點，是在劃分一般行政機關與警察機關的職權，普通行政事務改由普通文官任之。然在改革之後，警察雖已不直接管理行政事務，但是一方面由於警察權力的無所不在，輔之保甲制度的雙軌嚴密掌控，特別是賦予可以指揮監督街庄的「郡守」兼有警察權，警察權力仍然全面掌控行政大權。

參、殖民化經濟與警察角色關係的演變

歐特(J.E.Alt)和克利斯妥(K.A.Chrystal)指出，政府在經濟社會中基本上有汲取性(exploitative)、保護性(protective)，及生產性(productive)等三種角色(Alt and Chrystal,1983：28-29)。而警察業務諸如：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(梅可望，2000：287)；或分為：行政、刑事、督察、戶口、保防、民防、保安、訓練等(楊永年，2000：204)。日本警察制度源自德國，警察權限雖不及德國之廣，但對諸如建築、衛生、商業、財稅等經常作出干預取締的處分(鄭善印，2000：171)。

日治台灣警察的業務，除普通的警察、衛生工作之外，還負責戶籍事務；甚至於稅賦、築路、治水的土木工程、耕地防風林的設置、催促種甘蔗、種蓬萊米的勸業工作、日人會社收買土地與募股、政府募集公債，以及勸告儲蓄也都要靠警察執行。尤其到了推動戰時統制經濟工作，對於農作物的指定、物質的分配、人力的動員、強制儲蓄的分擔等亦都藉由警力的貫徹才得以順利完成。

基於警察執行政府的法令，政府又對社會經濟具有汲取性、保護性及生產性的角色¹⁹，衍生警察業務是應具備秩序維護、犯罪打擊及公共服務的功能²⁰。因此，本文將警察角色定位為：第一是戰時軍人與國家安全的「維護政權」角色；第二是秩序維持與打擊犯罪的「執行法律」角色；第三是傳輸福利與追求效率的「公共服務」角色(李湧清，2000：79-93；章光明，1999：3-7；陳添壽，2002：34；神一行，1998)。以下將透過政府推動經濟政策與警察工作的三階段，論述殖民化經濟與警察角色關係的演變。

¹⁹ 在歐特與克利斯妥指出的政府三種角色，事實上，在近代社會發展中，任何政府都存在於混合式經濟體制下，與其分為三種本質不同的政府，不如將三種本質視為同一政府政策措施的三種性質更能合乎實情(蕭全政，1989：19-20)。

²⁰ 「角色」一詞與「業務」、「型態」、「功能」相互使用，(參閱Hoover，1992；陳明傳，1991；章光明，1999)。

一、日治初期不平等分工的農工模式與三段式警察

日本佔據台灣有兩個主要目的，第一是掠奪資源以補日本之不足，第二是作為日本南進的基地²¹。所以，日治初期殖民化經濟強調「工業日本、農業台灣」。因此，台灣農業發展的目的，首先是在提供日本工業化後所短缺的糧食，以節省日本外匯的支出(井上晴丸，1965：75)。加之，受到第一次世界大戰的衝擊，導致日本轉變為糧食進口國，從1914年到1920年日本稻米的總生產量都小於總消費量，日本本土面臨稻米供需嚴重失調的窘境(涂照彥，1993：72)。

由於台灣被迫從事米、糖的單一耕作生產，不但造成殖民化經濟農工部門之間的不平衡發展，就連為農業發展的米糖產品，也因配合日本本土的經濟條件，為維持日本米價的平穩而抑制台灣稻米生產與輸入(葉榮鐘，1982：539)；而又為滿足日本市場對於糖製品的需求，強迫台灣農民大量種植甘蔗。換言之，殖民化經濟除了針對糖業資本的累積係建立以停滯的米作部門及其所致生的低米作收入為前提之外，這種農工部門之間不平等分工的經濟模式一直強制執行到20年代中期才產生了新的變化(柯志明，2003：25)。

日治初期的台灣是日本無業者、商人及公務官吏淘金的天堂，真正從事農工業生產者畢竟不多，尤其對加強工業發展的技術人員更是少之又少(高橋龜吉，1937：397；周憲文，1980：446-447)。此外，當初募集來台的警察並不專業，素質也很差(矢內原忠雄，1999：150)。尤其是部分自願性警察由日本動身時，就順便帶了泥水匠的工具，其來台的目的只是為了支領旅費，心存在進入警察教育所受訓時，若萬一犯規被開革就打算可以馬上回到老本行；另外，有些警察則是由陸軍省的雇員勉強充任警察官，在台灣執行警察的工作(後藤新平，1944：63)。

當時政府為順利進行殖民化經濟的資源調查與開發，必須藉由警察力協助。除了土地及林野等資源調查之外，1905年10月政府又全面展開人口調查，之後並每隔五年調查一次，除了能充分掌握勞動力的動態調查資料外，更把戶口制度與警察行政結合(林鐘雄，1995：103)。而三段式警察從1895年6月即開始實施，警備部隊除了三個聯隊約1,000人之外，還有憲兵4,039人，警官3,350人。軍、憲、警三個單位都在行使警察的權力，甚至司法處分權(黃昭堂，2002：78)。所謂三段式警察就是把台灣各地分為三級，將未曾確立治安的地方為一級區，派駐憲兵及警備，以警備隊長兼任地方行政官；山岳及平原緩衝區為第二級，憲警聯合共同負責治安行政；台北、台南等社會治安已經確立的為三級區，由警察擔當治安責任(喜安幸夫，1984：83；許極燉，2000：204-208)。

為了順利推動殖民化經濟，特別將大島久滿次由警察系統調升為民政長官，以強化警察維護政權的角色；同時，投下巨額經費將軍隊、警察、隘勇、腳伕等編成大隊，藉由誘降與彈壓雙管齊下，加強對台灣人的鎮壓(黃昭堂，2002：102-103)。從1899年至

²¹ 日本統治朝鮮亦以同樣手法，展開土地調查事業與資源的侵奪，(孫弘烈，1977：380；崔虎鎮，1973：69)；比較日本殖民統治下的台灣與朝鮮，由於日本在戰前的擴張政策，北進一直重於南進，因此，朝鮮是日本北進的基地，其經濟發展以配合軍需發展的工業為主，不如日治初期台灣強調農業發展，(參閱趙璣濬，1965)。所以，1911年起至1938年間，朝鮮人口雖約台灣人口的五倍，但日本政府對朝鮮的農業投資約僅台灣的一半(山本有造，1992：161)。

1904年每年警察經費在歲入決算所占比率幾乎都達8%以上(統計提要, 1947: 983、987、1, 040)。凸顯了三段式警察在殖民化經濟過程中的重要性, 也因而造成1898至1902年間台灣人激烈武裝抗日, 被殺死的人數高達12, 000人以上, 其中2, 998人係被抓後, 依「犯罪即決例」處理(警務局, 1942: 328-329)。統計當時的警力, 包括了全島20廳的警察課, 97個支廳的992個派出所, 實際員額警部177人, 警部補271人, 巡查3, 224人, 巡查補1, 524人(統計提要, 1947: 1, 321)。

因此, 警察為了協助推動日本工業、台灣農業不平等分工的農工模式, 台灣警察人數占人口的密度, 根據1922年的統計資料顯示, 在日本帝國的領土範圍, 台灣地區的警察密度已經是最高了, 每一名警察管理住民的人數為547人、南樺太(庫頁島)572人、關東州797人、朝鮮919人、「內地」(本州地區)1, 228人、北海道1, 743人, 特別是標榜軍人專政的朝鮮, 從住民人數的比例來看, 警察的數目大約只是台灣的一半, 就面積比例而言, 朝鮮每一平方公里有1.3名警察, 台灣則是3.1名警察。執行殖民化經濟的警察單位儼然成為「地下總督府」(台灣總督府, 1924: 45)。

二、日治中期米糖平衡利益的發展模式與高等警察

1925年以後, 台灣米的生產與出口因配合日本本土需求的劇增而急速成長, 台灣蔗農要求取得與米農等同收入的壓力隨之而來, 殖民政府遂陷入蔗農或因收入偏低而轉作稻米或訴諸抗爭, 以爭取調高收購價格及改善收購條件, 引發了糖業危機(柯志明, 2003: 25; 宮川次郎, 1927: 150-160)。1925年至1935年的稻米生產量係在穩定中成長, 產量是由6, 443(千石)至9, 122(千石)逐年增加; 而甘蔗的生產量則從1925年的8, 340(萬斤), 1927年的7, 412(萬斤), 1929年的12, 292(萬斤), 1934年的8, 884(萬斤), 1935年的13, 477(萬斤)幾乎每年呈現非常不穩定的現象, 金額也都出現很大的波動(涂照彥, 1993: 434)。

政府面對台灣農民為爭取米糖平衡利益的殖民化經濟發展, 以及演變成日漸升高的民族運動, 1928年川村援引日本國內「特高警察」制度, 成立「台灣高等警察」²², 加強對台灣人的控制(許介麟, 1995: 261)。凡是日本與台灣來往的船隻都分派警察官, 防範彼此之間作思想交流和政治活動的聯繫, 以及查緝人犯的潛伏或偷渡; 亦在往來台灣與中國之間的船隻分派警察官, 更在大陸口岸長駐警察官, 加強監視中國與台灣之間的來往, 達到鎮壓無產運動與民族主義份子活動的目的。高等警察除了被賦有與日本國內同樣鎮壓無產運動的任務之外, 還必須肩負壓制台灣民族主義高漲, 和推動殖民化經濟受到阻礙的責任(鹽見俊二, 1980: 950)。

高等警察執行法律的角色, 導致台灣人不停的抗爭活動。從1921年開始到1934年為止, 台灣議會設置運動每年不斷的向日本帝國議會提出台灣議會設置請願書, 總計15次, 簽名人數高達18, 528人。特別是1923年「台灣議會期成同盟會」在台灣成立, 嚴重觸犯了「治安警察法」而遭到強烈阻止與逮捕(警務局, 1947: 335)。而1930年發生

²² 日本在1910年正式併吞朝鮮之後, 即在朝鮮總督府下的警務總監部設置高等警察課、警務課、保安課、衛生課, 及庶務課等五個單位, 其中高等警察課負責新聞、雜誌、圖書出版等有關思想活動的審查(李炫熙, 1979: 36-37); 二次大戰末期, 亦如台灣設置經濟警察(朴相吉, 1969: 280)。

的「霧社事件」²³，更包括曾被總督府表揚模範青年而任命為巡查的花岡一郎、花岡二郎兄弟也都參加了抗日活動的行列(黃昭堂，2002：132)。在嚴格箝制台灣人的言論和出版自由方面，對於由台灣人具名發行的日刊新聞，須獲得總督府的核可(宮川次郎，1927：297-303)。高等警察的嚴密管制，即使是在日本出版的雜誌期刊，進入台灣也必須檢查通過才能放行。實際上，在1929年時只有一家「台灣新民報」被核准發行日報；1937年隨著「皇民化」政策連中文的版面亦被廢止(楊肇嘉，1970：407-440；矢內原忠雄，1999：183)。

高等警察的另一特殊任務，就是面對逐漸形成高漲的「台灣意識」²⁴，開始取締涉嫌主張「台灣獨立」的陰謀者，予以酷刑逼供。到了日治末期，高等警察為加緊政治控制，大肆舉發「叛亂份子」，從1941年11月起，至1945年4月止，一共起訴200多人，其中包括議員、律師、醫生、地方士紳，乃至販夫走卒(寺奧德三郎，1980：83-92)。透過高等警察體系來推動利益不均衡的殖民化經濟，使台灣成為世界殖民地中的稀有事例²⁵。

三、日治末期戰時企業獨占的統制模式與經濟警察

殖民化經濟的專賣獨占事業²⁶，始於1897年的鴉片專賣，此後逐漸擴大專賣對象，諸如1898年的樟腦，1899年的食鹽，1905年的菸草，1922年的酒精和酒，以及1943年的石油等十餘種物品。在政府的特別會計經常收入中，專賣收入所占的比率，最高曾達55%，最低也有36%(涂照彥，1993：543)。除依據「專賣事業法」推動殖民化經濟之外，又因1931年發生中國九一八事件，台灣遂成為日本向大陸華南及東南亞推進的主要基地²⁷。為便於支援日軍的後勤補給，殖民政府恢復明潭水力發電工程，其目的在供給廉價電力，帶動1930年代末期台灣工業化的腳步，台灣開始製鋁、矽鐵、化學肥料、蔗渣工業、火柴工業，以及酒精、製麻等農產加工業的發展。1937年中國盧溝橋事變以

²³ 霧社事件的起因，除了原住民與日人所謂「內緣妻」的婚姻問題，及馬赫坡社頭目莫那·魯道不滿的因素之外，主要還是勞役剝削，舉凡建築、修繕工事，勞役即使有償，亦遠低於應得，且勞役過重；加上，警方帳目不清，引起不滿而爆發(周婉窈，1997：124-126)。2004年2月至3月間台灣公視播放的「風中緋櫻——霧社事件」歷史片，對原住民出身的警察花岡一郎與花岡二郎有深刻的描述。

²⁴ 「送報伙」作者楊逵在接受內村剛介訪談時指出，其在經濟上最困難的時刻，幸好有位日本警察入田春彥並不因為其為台灣人而接濟他(戴國輝，1985：227)。有關「台灣意識」的論述(參閱郭洪紀，2002：261-289)。

²⁵ 英屬印度殖民政權，印度人有結社的自由，可以使用自己語言出版報紙書刊；有自己隸屬的政治團體和政黨，在議會擁有發言權；仍在部分工業中持有所有權與經營權。儘管印度人在行使這方面的權利有限，總比台灣人來得自由與幸運許多(Grajdanzev, 1941；葉榮鐘，1967：168)。

²⁶ 專賣事業延續到國府時期，以食鹽為例，1947年3月12日國民政府制定「鹽政條例」，各類鹽品售價都需由政府訂定，2004年1月9日立法院院會通過「鹽政條例廢止案」，政府不再管制鹽品產製與運銷，台鹽公司走向民營化。

²⁷ 日治時期不但使台灣與中國大陸的長期經貿關係由密轉疏，九一八事變之後，更使台灣與中國大陸分別處在交戰國的不同一邊，導致台灣原在東南亞的茶市場因當地華僑抗日而縮減；滿洲國則不再買中國大陸茶，而改買台灣茶(林滿紅，2002：130)。

後，台灣被要求編入日本的總體戰時體制，殖民政府援引日本本土的「臨時資金調整法」，規定金融機關的貸款必須依照政府指示投資用途，優先貸款給直接參與軍需工業有關的企業。

1938 年日本政府依據戰時總動員法，制定生產力擴充計畫，要求台灣應擴充工業、農業及礦業生產。尤其加強工業方面的生產，如鋼鐵(特殊鋼及鍛鑄鋼、錒鋼)、輕金屬(鋁、鎂)、非鐵金屬、石油(航空石油、汽車用石油、無水酒精)、鹼(工業鹽)、紙漿、金、鐵路貨車等產品(張宗漢，1980：75-85)。為了達成擴充生產力目標，殖民政府不但在資金、勞力、物資等方面實施統制管理。殖民政府更在總督府增設企劃部，負責物資統制與配給，抑制民生產業減少生產，並以其重要設備、原料優先配給軍需產業，並由經濟警察擔負戰時經濟統制之責。同時，政府透過三菱、南方拓殖等大企業合併各不同產業的企業公司，並掠奪荷屬東印度的鐵礬石、大陸東北的菱苦土礦、緬甸的砷化鎳、西伯利亞的礦砂鎳礦、越南鐵礦、菲律賓的雲母礦，以及日本八幡的鐵屑等海外資源，直接協助發展台灣工業，雖完全為了配合戰爭的需求，但也間接有助於台灣本土家族企業的形成與經貿發展的全球化(張宗漢，1980：109-111；陳添壽，2003a：24)。

1942 年太平洋戰爭爆發，日本政府更將其本土淘汰或老舊的民間工業機械運來台灣設廠生產，再將成品銷售到東南亞，並將東南亞的工業原料轉運來台灣生產，形成「工業台灣、農業南洋」的分工型態。殖民化經濟的統制策略，是透過「台灣鐵工業統制會」，制定「台灣戰力增強企業整備要綱」，以及成立「台灣戰時物資團」，加緊對各項工業物資、人力、資金的統制²⁸，並集中在發展軍需工業上(涂照彥，1993：148；許介麟，2001(卷一)：4-5)。

戰時政府為因應統制經濟的需要，經濟警察的組織始於 1938 年 9 月在總督府警察局警務課之下增設經濟保安股，辦理經濟警察有關事務，以遂行國家戰時經濟統制，執行經濟統制法令，和安定戰時國民生活。當時經濟警察的統制範圍包括：價格管制與取締，物資管制與取締，勞務調查與管制，總動員物資運輸管制，企業許可與管制，貿易管制，電力調整與管制，資金調節與匯兌等金融管制，暴利行為取締，奢侈品販賣與使用管制，以及生活必需品管制等多項經濟統制(山本壽賀子，1999：163)。

實施戰時統制時期的經濟警察，在台灣全境配置有經濟警察 225 名，辦理所有與戰時經濟活動有關的業務。1939 年 10 月，日本實施「國家總動員法」，台灣經濟警察為配合加強經濟統制，亦於 1940 年 2 月又增加了 380 名。但因戰時物資的缺乏，糧食及其他重要物資都必須實施配給，經濟警察人力仍感不足，導致所有的警察人力幾乎經濟警察化。然而，經濟警察的工作實在過於繁重，且隨著戰爭的長期化，工作量更是急遽增加，只得將經濟警察的工作調整為專辦重點取締工作，而其他部分的工作則交由受過經濟警察訓練的一般警察人員來分擔，充分扮演警察公共服務的角色。

經濟警察的具體成效，就單是以 1944 年為例，經濟警察一共處分了 34,991 件與違反經濟活動有關的案子，犯案人數多達 40,691 人，其中主要是違反臨時措置法的 9,790 件案子、犯案人數 13,162 人，及國家總動員法的 24,476 件案子、犯案人數 26,751 人。

²⁸ 殖民政府在台灣發行的馬克、票券、保險、郵政儲金等數十種債券，在日本戰敗之後，一夕之間化為烏有。依據中華民國對日本求償協會 2002 年 3 月的統計，已知台灣民眾持有的債券金額超過六兆日圓。

另外，被檢舉而受牽連，但獲未處分的案子高達 428 件，關係人也高達 531 人，所影響的經濟項目舉凡舊銅鐵屑²⁹等數千百種真是無所不包(山本壽賀子，1999：166-170)。溫克勒指出，台灣與日本的政治統一和台灣經濟的現代化，是透過各地的警察功能來完成的，警察兼具平民憲兵與現代化普及者雙重身分，不但強迫民眾順從日本殖民統治，又可以強行將台灣經濟納入日本的殖民資本主義體系(Winckler, 1999：78-79)。

肆、結論

根據上述殖民化經濟與警察角色關係的演變，本文結論：

一、日治警察是台灣殖民化經濟的直接實踐者和間接推進者：日治時期推動台灣經濟政策與的發展，可說得力於警察功能的發揮。警察不但是台灣經濟政策的直接實踐者，亦是經濟發展的間接推進者；是台灣經濟建設的推手，亦是台灣資源掠奪的禍首。

二、日治警察兼具政權維護、法律執行和公共服務的綜合性角色：三段式警察階段偏重強調警察是政權的維護者，扮演戰時軍人與維護國家安全的角色；高等警察階段偏重強調警察是法律執行者，扮演秩序維護與打擊犯罪的角色；經濟警察階段偏重強調警察是公共服務者，扮演傳輸福利與追求效率的角色。上述各階段警察對於應該具備的三種角色，雖然呈現偏重程度的強弱各有不同，但基本上，在殖民體制下每一個階段的警察均兼具政權維護、法律執行和公共服務的綜合性角色。

三、日治警察催生了台灣本土家族企業與經貿的全球化：從帝國主義擴張時期的殖民經濟觀點，1900 年的世界比現在更全球化³⁰。台灣從 1895 年被日本統治起，在強調國家資本主義系統的殖民化經濟過程中，台灣商人累積了一些自有資本，同時也曾隨著日本帝國的擴張而有較多人跨出本島，在滿洲國，在中國，在東南亞諸國展開跨國經貿合作，也由日商學得一些國際促銷手法³¹。本文驗證殖民化帶動台灣經濟發展，警察力則是催生了台灣本土企業與經貿全球化。

四、日治警察相對地凸顯台灣意識的主體性與複雜性：台灣的經濟活動，在清治時期與中國大陸來往比較密切，而日治時期台灣人³²深感在政治、經濟上受到不公平的待遇，在不斷爭取政治民主與經濟自由的過程中，高漲了民族意識與凝聚了生命共同體，相對地凸顯了台灣意識的主體性與複雜性(陳添壽，2003b：28-50)。

²⁹ 筆者幼年聽家人談起，日本到了二次大戰的末期，為因應戰爭的需求，強迫台灣每一個家戶，就連屋上窗戶的銅、鐵等材料都必須拆下來繳給政府，提供製造槍砲之用，警察更挨家挨戶嚴格檢查。

³⁰ 全球化不是新的概念，1900 年的世界比 2003 年更全球化。當時殖民帝國主宰全球，英國控制世界的 25%，法國統治中南半島及大部分的非洲，俄羅斯帝國橫跨歐亞大陸，鄂圖曼帝國主控中東及部分巴爾幹半島，奧匈帝國擁有中歐，德國殖民西南非，日本殖民朝鮮、台灣，美國控管古巴及菲律賓，列強割據中國。

³¹ 相較於日治的台灣人比朝鮮人具有較濃厚的市場取向，一般說來，日資較少介入台灣的中小工廠；反之，日資則直接主導朝鮮中小工廠的產銷部門。而且台灣人較具經濟理性，只要是利之所在，不必訴諸政治的驅迫，就願嘗試新的技術或經濟發展機會。雖然日本政府早在日本國、朝鮮、滿洲設立商會，但遲遲不敢在台灣成立，重要原因一是日本政府唯恐台灣本土的商人，相對其他殖民地的本土商人勢力雄厚，有從事民族運動之虞(趙祐志，1998：61-66；林滿紅，2002：126，179)。

³² 「台灣人」這一名詞，是從日治時期被開始使用，是相對於「日本人」而言。台灣的人口結構，漢人主要在 17 世紀開始大量移入，17 到 18 世紀之交，漢人與原住民由相對少數轉為相對多數，而且快速增加，並同化住在平地的原住民(陳紹馨，1979：18-29；台灣總督府，1928)。

日治時期台灣殖民化經濟與警察角色關係的演變，提供了當前政府許多省思的空間。台灣在後威權時期，民主政治、自由經濟、公民社會和多元文化亦漸趨於成熟，尤其在全球資本主義化的浪潮中，強調台灣主體性和整合性經濟發展與警察角色之間的關係亦產生新的互動，警察在扮演維護安全、執行法律與福利傳輸角色的同時，也能營造一個有利於國家和經濟發展的總體環境。

參考文獻

- 山本有造，1992，日本殖民地經濟史研究，日本：名古屋大學。
- 山本壽賀子，1999，台灣統治概要，台中：大社會。
- 川野重任，1941，台灣米穀經濟論，東京：有斐閣。
- 王大佛，1995，英美警察科學，北京：中國人民公安大學出版社。
- 井上晴九，1965，危機——日本資本主義的構造，東京：岩波。
- 矢內原忠雄，周憲文譯，1999，日本帝國主義下之台灣，台北：海峽。
- 竹越與三郎，1905，台灣統治志，東京：博文館。
- 寺奧德三郎，1980，台灣特高警察物語，東京：桑 実。
- 台灣總督府，1924，台灣現勢要覽，台北：台灣總督府。
- ，1928，台灣在籍漢民族舊慣別調查，台北：台灣總督府。
- 台灣總督府警務局，1933，台灣總督府警察沿革誌第一編，台北：台灣總督府警務局。
- ，1942，台灣總督府警察沿革誌第二編(下)，台北：台灣總督府警務局。
- 台灣省五一年來統計提要，1947，台灣省行政長官公署統計室編，台北：台灣省行政長官公署。
- 李湧清，2000，〈論當代民主社會中警察的角色與功能〉，中央警察大學警學叢刊，第30卷第6期，頁七九至九三。
- 李炫熙，1979，韓國史大系——日本強佔期，漢城：三珍社。
- 朱金池，2000，〈比較警察制度之研究〉，中央警察大學警學叢刊，第30卷第6期，頁二一七至二四〇。
- 司馬嘯青，2000，台灣五大家族，台北：玉山社。
- 朴相吉，1969，韓國統治機構發達史，漢城：成文閣。
- 林鐘雄，1995，台灣經濟經驗一百年，台北：三通圖書。
- 林滿紅，〈經貿與政治文化認同——日本領台為兩岸長程關係投下的變數〉，「中國歷史分與合」學術研討會論文集，台北：聯合報文化基金會。
- ，2002，晚近史學與兩岸思維，台北：麥田。
- 周婉窋，1997，台灣歷史圖說(史前至一九四五年)，台北：聯經。
- 後藤新平，1944，日本殖民政策一斑，東京：日本評論社。
- 神一行，陳鵬仁譯，1998，日本的警察，台北：水牛。
- 涂照彥，1993，日本帝國主義下的台灣，台北：人間。
- 郭洪紀，2002，台灣意識與中國意識，台北：慧明。

- 柯志明，2003，*米糖相剋——日本殖民主義下台灣的發展與從屬*，台北：勤學。
- 持地六三郎，1912，*台灣植民政策*，東京：富山房。
- 孫弘烈，1977，*韓國史*，漢城：玄岩社。
- 崔虎鎮，1973，*近代韓國經濟史*，漢城：瑞文堂。
- 高橋龜吉，1937，*現代台灣經濟論*，東京：千倉書房。
- 袁穎生，1998，*光復前後的台灣經濟*，台北：聯經。
- 宮川次郎，1927，*台灣農民運動*，台北：台灣糖業研究會。
- 梅可望，2000，*警察學原理*，桃園：中央警察大學。
- 陳明傳，1991，〈警政思想之演進(上)〉，*中央警察大學警學叢刊*，第22卷第2期，頁六至十二。
- 陳玉璽，1994，*台灣依附型發展——依附型發展及其社會政治後果：台灣個案研究*，台北：人間。
- 陳添壽，1995，*台灣政經發展策略*，台北：黎明。
- ，2001，〈戰前台灣企業發展與政治經濟學之研究〉，*國立空中大學商學學報*，第9期，頁一〇九至一四四。
- ，2002，〈政經轉型與警察角色變遷之研究〉，*中央警察大學警學叢刊*，第33卷第2期，頁三四。
- ，2003a，〈台灣產業發展的在地化與國際化〉，*國立空中大學商學學報*，第11期，頁二一九至二四〇。
- ，2003b，〈資本主義與台灣產業發展〉，*佛光大學經濟系與大陸研究中心合刊，華人經濟研究*，第1卷第2期，頁二八至五〇。
- 陳紹馨，1979，*台灣的人口變遷與社會變遷*，台北：聯經。
- 章光明，1999，〈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*第34期，頁一至三四。
- 張 研，2002，*清代經濟簡史*，台北：雲龍。
- 張宗漢，1980，*光復前台灣之工業化*，台北：聯經。
- 葉榮鐘，1967，〈日據時代台灣的日本警察〉，*小屋大車集*，台北：中央。
- ，1982，*台灣民族運動史*，台北：自立晚報。
- 喜安幸夫，廖祖堯譯，1984，*台灣武裝抗日秘史*，台北：金園。
- 黃昭堂，黃英哲譯，2002，*台灣總督府*，台北：前衛。
- 許介麟，1995，*台灣近代史(政治篇)*，南投：台灣省文獻委員會。
- ，2001，*台灣史記(卷一、四)*，台北：文英堂。
- 許極燉，2000，*台灣近代發展史*，台北：前衛。
- 楊永年，2000，〈警察行為〉，*中央警察大學警學叢刊*，第30卷第6期，頁二〇三至二一六。
- 楊肇嘉，1970，*楊肇嘉回憶錄*，台北：三民。
- 趙祐志，1998，*日據時期台灣商工會的發展(1895-1937)*，台北：稻鄉。
- 趙璣濬，1965，*韓國經濟史*，漢城：日新社。

- 鄭善印，2000，〈警察與法律〉，中央警察大學警學叢刊，第30卷第6期，頁一四一至一七六。
- 戴國輝，1985，台灣史研究——回顧與探索，台北：遠流。
- ，魏廷朝譯，1992，台灣總體相，台北：遠流。
- 戴炎輝，1979，清代台灣之鄉治，台北：聯經。
- 蕭全政，1989，台灣地區的新重商主義，台北：國家政策研究資料中心。
- 鹽見俊二，1980，〈警察與經濟〉，收錄周憲文，台灣經濟史，台北：開明。
- Winckler, E. A. 張苾蕪譯，1999，〈台灣民眾的政治參與，1500-2000〉，台灣政治經濟學諸論辯析，台北：人間。
- Alt, J. E. and Charystal, K. A. 1983. Politics Economics (California: California University Press).
- Chen, C. C. 1984. "Police and Community Control Systems in the Empire", in Myers, R. H. and Peattie, M. R. eds., The Japanese Colonial Empire, 1895-1945 (Princeton: Princeton University Press).
- Grajdanzev, A. J. 1941. The Economic Development of Formosa (Shanghai).
- Ho, Samuel P. S. 1978. Economic Development of Taiwan 1860-1970 (New Haven: Yale University Press).
- .1984. "Colonialism and Development: Korea, Taiwan, and Kwantung." in Myers, R. H. and Peattie, M. R. eds., The Japanese Colonial Empire, 1895-1945 (Princeton: Princeton University Press).
- Hoover, L. T. 1992. Police Mission: An Era of Debate. In Hoover, L. T. ed., Police Management: Issues & Perspectives (Washington, D. C.: Police Executive Research Forum).
- Memmi, A. 1990. The Colonizer and the Colonized (London: Earthscan Publications).
- Myers, R. H. 1984. "Agriculture Development in the Empire." in Myers, R. H. and Peattie, M. R. eds., The Japanese Colonial Empire, 1895-1945 (Princeton: Princeton University Press).
- Tsurumi, P. E. 1977. Japanese Colonial Education in Taiwan, 1895-1945 (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).