

## 第四章 政治動員

現代國家是個中央集權化的自主性組織，它在一定領土之內不僅有別於其他各類型社會組織，而且現代國家能夠常規化地(routinely)將法律及命令加諸其他社會組織乃至於每一個人。相對來看，歐洲國家或政府於現代之前雖然也同樣是由統治者將其法律和命令加諸於眾人，但是「一般而言，這些政體乃是握有權力之諸個人（及其跟隨者與結合者之集團）所構成之鬆散的邦聯組織，空間之邊界處於不確定狀態或者變易無常。」<sup>1</sup>「這些政體之常規化政治活動幾乎全是軍事或財政性質，它們不能夠像現代國家一樣，以特定之目的和意向，來指導社會生活(to order social life)。」<sup>1</sup> 國家欲指導社會生活，甚至國家的指導活動能夠常規化運行而非依賴軍事武力一時一地直接押解行事，國家勢必需要發展出制度化官僚體系深入社會各角落，以所謂基層性權力將國家與每一個人串聯為一生命體，在積極方面促使領土內各社會組織和個人主動配合國家的政策，在消極方面則至少藉著國家的積極行動將各社會組織和個人納入控制。換言之，現代國家對於社會的「動員與控制」並非兩個單獨事件。當然，進行這種龐大的社會工程所需牽涉的因素必然非常複雜，包括政府部門的建置、部門協調性、國家財政、政策與現行社會結構是否相適等問題。本章的討論集中於解析國家如何透過「警察」以及「農村組織」這兩種控制形式而將國家之意向滲透、貫穿於社會，指導普遍人民遵行既定「法律與秩序」並且配合國家的動員。雖然警察乃是在一共同體之內，通過（該共同體為名授權之）強制性命令之運用而規範人際關係之訓令。<sup>2</sup> 惟其著重在於由國家所設定之人際關係的訓導過程，所以「警察」這個字眼的意義，與其說是一組特定人員，倒不如著眼於它所實踐的具體功能。所以選擇警察這個面向，也就可以從其「現代功能」的建立過程，窺測現代國家之建構程度與面臨之困境。其次，無論在日本、台灣或是中國，農村人口及其涵蓋之範圍皆佔極大之比例，對於廣大農村的掌握實為甚具關鍵性的國家統治基礎。因此，現代警察制度的推動以及由國家主導之農村組織建設，即構成本章政治動員之論述主題。

### 第一節 日本警治動員體系的建立

1868年，日本以天皇為頂點而重新整頓國家機構，但國家的基層仍然保留著「藩」這個小國的統治的實質狀態。天皇政府訓示府、藩、縣各就其位，不得「以小權侵犯朝廷之大權」，但事實上各藩只意在確保自己的勢力，對於中央的尊重僅在口頭。小權侵犯大權的危機，是從下面的矛盾中產生的：瓦解幕府及平

<sup>1</sup> G. Poggi, *The State*, Stanford University Press, 1990. p.25.

<sup>2</sup> David H. Bayley, "The Police and Political Development in Europe", in *The Formation of National States in Western Europe*, ed. C. Tilly. Princeton University Press, 1975. p.328.

定內亂過程中發揮最大力量的是幾個強藩，而這些強藩本身也作為小權而存在，導致天皇朝威難立，而與國家統一的方針相互矛盾。<sup>3</sup> 1869年召開「東京會議」由各方力量協商統一國家的諸般大政，最後達成「版籍奉還」的共識，雖然262名藩主並未立刻被剝奪全部既有利益，而係轉為中央所任命的地方「知事」，但至少在法制層面上算是正式廢除了領主對其人民的統治，同時對於土地私有制度的承認也使日本封建體制的土地基礎正式解體。此後，土地成了「王土」，人民成了「王臣」，在「普天之下，莫非其土，莫非其臣」等非常帶有專制中國味道的傳統號召下，邁入新的國體。原有公卿諸侯廢除舊稱而改稱「華族」，舊藩主與武士則改稱為「士族」，同時也保留了比「平民」更高的特權地位。這時日本政府體制於中央以太政官為首，下設民部、大藏、兵部等六省作為核心行政機構，開始建立官吏的位階制度。原本朝廷、藩的關係，改變成為中央政府、地方政府新的關係；原本地方各藩發行貨幣的權力被停止，對外貿易也收歸中央統制，新政府已經逐漸具備「相對獨立性」。然而，還要等到1871年「廢藩置縣」將日本各級政府確立為3府72縣之後，明治政府之中央集權性質才得到了進一步確認。「中央集權與半封建性的矛盾關係是規制這時期（版籍奉還到廢藩置縣）之政治關係的重要因素。但是不能把半封建式的地方割據體制看作和中央政府指導部本質對立的東西」，因為這些中央政府內雄藩出身的「指導群」本身就是明治維新過程中的重要力量，雖然他們一旦躍居全國性之國家主導地位，其政策決定勢必更加複雜，既要維持中央的權力獨占地位，又要兼顧舊藩要素之解體，所以雄藩出身之指導群的立場也極為矛盾。<sup>4</sup>

這樣的矛盾，隨著明治政府於制度上的逐次推演，而漸漸產生進一步變化。1885年明治政府廢除古色盎然的太政官制，建立對天皇負責的內閣制，由總理大臣和其他九省長官構成新的中央體制。1887年之後更對中央及地方官吏採取公開考試之甄選制度，突破原有藩閥人事模式。經過了長期的準備與鋪路，明治政府於1889年正式頒布「大日本帝國憲法」，走上歐洲君主立憲的現代化之路。主權、統一的國家、統一的軍隊、官僚制度、公法、私法等現代國家觀念，都是歐洲絕對主義國家的產物，日本此時也是如此。但日本的絕對主義與歐洲相比，仍有兩大不同的特徵：(1)日本的絕對主義並不是置於政治君主之下，因為天皇本人並沒有政治主見，他擁有的只是傳統的權威；(2)天皇的輔弼體制是由薩摩、長州、土佐、肥後等強藩之間潛在的對立和均勢所構成，派閥主義構成日本絕對主義的深刻矛盾。<sup>5</sup>事實上，日本天皇雖然不具備歐洲絕對主義國家君主的實質權力，但是天皇本身的政治中立性一如十九世紀之後英國漸趨發展成熟的內閣制一樣，其虛位君主地位乃是全國國民之國家忠誠的「非政治性之落點」(apolitical focus)，<sup>6</sup>天皇穩定政局的象徵性功能不容忽視。同時回顧明治維新以來，日本

<sup>3</sup> 信夫清三郎、《日本近代政治史》第二卷、桂冠出版、1990年、第231頁。

<sup>4</sup> 原口清、《日本近代國家的形成》、水牛出版、民國75年、第241頁。

<sup>5</sup> 信夫清三郎、第二卷、第256頁。

<sup>6</sup> Alex N. Dragnich, & J. Rasmussen, *Major European Governments*, Homewood: The Dorsey Press,

中央集權政府的設置過程其實並非以某個單一的實力「消滅」其他力量或在軍事上「畢其功於一役」的情況下得到統一，而是在天皇虛位君主之「勢」的制高點之下，或者在天皇所象徵「萬世不變」的國體連續性之下，容忍朝野各實力派系之妥協的產物；它一方面使得新政府成立過程減少抵抗的阻力，同時也讓原有的力量順勢納入新的體制；當然，這也使得爾後軍部於各派系中成為最優勢之實力留下制度上之可能空間。總之，明治維新過程中各種新的制度以「漸次和務實」(piecemeal and pragmatic)原則逐步漸次修正而成，最後明治政府鞏固了中央政府應有的統治權力。如果欠缺這個「軟著陸」的過程，地方政府順利納入中央控制的局面亦將難以想像。

明治政府開始整頓地方官制是在它建立中央政府內閣制之後的事情。日本於1888年將全國行政區域重新劃分為3府43縣，將縣的數目減少並增加縣的行政範圍，反映出日本已有相當信心以較少數的官衙而能有效率地統治較大的地方。日本政府頒布各層級政府組織章程及至地方村町的自治法規，然而由於師法德國的體制，各縣知事等地方首長皆由上級選派，地方自治權力十分有限，只是上級政府的執行機關。原來地方政府最基層行政單位「戶」之「戶長」原由地方人民公選，但是由於地方自行產生之戶長無法有效防止人民逃避兵役，地方制度陸續改革之後，新的規定改由官派之「區戶長」作為官僚機構的神經末端，擴大轄區範圍並強化官僚統制，以利徵兵制度的有效推行。從中央到地方，完全確立行政人員之機能、權限、地位和給與等級制度，「完成了從明治初年以來由個人人格支配、到非人格之機構統治的轉移。」<sup>7</sup>自1868年起，日本以將近廿年的時間完成從中央政府到基層單位的行政改革，打造出貨真價實的中央集權體制。日本現代警察制度的創設也在同一時期完成。

## 二

明治維新之後整個日本處於政治、經濟、社會、軍事的動盪狀態，可能沒有任何政治任務比建立一支強而有力的警察隊伍更加迫切。雖然日本政府已經朝向現代國家轉型，但依舊去古未遠；主要城市，特別是首都，往往是建立現代國家的政治起點，所以從首都開始建立現代警察制度幾乎是東西各國的通例。於是在明治維新元年東京就成立了「城市警察」，但警察的來源都是舊政權時代已經在從事警卒工作的人員。由於新政權本身一開始即處於高度不穩定狀態，所以這支警察隊伍隨即被解散，由軍隊直接取代它的功能；隔年，再由軍隊中挑選出一批「城市保安團」置於東京，直到1871年「城市保安團」解散而另由一批3000人所組成的現代「巡查」來擔任治安工作，日本警察從此有系統地組織起來，並於1874年改組成立了「東京警視廳」。配合東京警視廳的設置，現代警察開始從首都擴散出去，逐漸以新式警察取代各地傳統的警卒。

---

1974. p.110.

<sup>7</sup> 原口清、第255頁。

1871 年是個關鍵的時刻，明治政府藉著「廢藩置縣」改革政府體制之際也同時推動現代警察制度的建立。廢藩置縣之後國家機構職務調整，由大藏省負責財政業務與管理府縣行政，內務省的主要任務是勸業、警保、戶籍等工作。其中勸業部分是與工部省呼應而推動殖產興業，而警保任務則是建立全國統一的警察事務管理機制，主控中央到地方的警政。日本現代警察制度的主要規劃者是內務省警保寮(警察局)長川路利良，川路在考察歐洲警察制度之後得到以下的體認：「夫警察乃國家平常之治療也，有如人生之兼顧養生，以此保護良民，養國內之元氣者也。故自古迄今，欲稱強帝權、擴大版圖者，必先注意於茲。」川路認為日本人民「尚未普遍開化」，所以警察角色一如家長，「一國乃一家，政府乃父母，人民乃子女，警察乃其保母」，並清楚指出「我國尚未普遍開化之人民，須看做是最幼者，生育此幼者，不可不依賴保母看護。故警察不得不為我國之急務者，有其理也。」<sup>8</sup> 因為「警察」工作一開始就已經作此「家父長保育幼兒」之定位，日本警察建立之初，其勤務內容即遠遠超過了打擊犯罪或者保護生命財產安全的範圍，舉凡公共衛生、工廠、建築、商業、執照、出版品、電影、結社、政治集會和選舉(當然同時也兼及政治犯與思想控制)都包含在內。其中，例如「警醫」(police doctor)業務即為監督日本妓女的性病防治，而一般警員更要監督理髮廳的衛生條件等。<sup>9</sup> 無怪乎初期日本警察的形象並不是孔武有力的執法悍將，反而是「一群非常斯文的人，對於人民和藹可親，全部警察人數 23,300 人，均受有相當教育；其中 30% 戴眼鏡，但並不表示他們不能盡職。」<sup>10</sup>

警察工作雖然容易在城市中立足，但是此時百分之八十以上人口仍然分布在廣大而分散的農村。現代警察組織尚未伸入各農村之際，各農村是由「五人集團」作為基本連坐監控單位，在村長(也就是村中最富有的放貸者)監督下進行收稅、催債，以及今日的警察工作。作為一個新興中央集權國家，明治政府勢必要求警察的力量隨著行政監督機制進入各地農村以取代原有秩序。因此雖然日本現代警察制度主要的模仿對象是德國，但是德國中央集權的警察制度僅及於重要或是次要城市，至於小市鎮之警察仍屬地方，屬於地方自治警察。日本於法律上雖有地方警察一詞，然日本官員亦承認「其語意仿自德國，但日本與德國情形不同，自治團體並無警察。雖名為某一地方之警察，本質仍為國家警察。」<sup>11</sup> 事實上自明治維新以來日本各地農村的暴動接連不斷，完全要仰賴國家的軍警力量四處強力鎮壓，自始即不容許任何「屬於地方的警察」之存在空間。所以自 1883 年之後，全部警察重新接受德國式嚴格訓練，配合地方制度的改編，將警察網伸入全國基層町村的每個角落。1889 年政府開始減少警察本署、分署的數目，反而增加各地派出所和駐在所的數目，將警察力量的布置極力配散在全國各角落。當

<sup>8</sup> 信夫清三郎、第二卷、第 443-444 頁。

<sup>9</sup> Walter L. Ames, *Police and Community in Japan*, University of California Press, 1981. p.11.

<sup>10</sup> Meirion & Susie Harries, 《日本皇軍興亡記》、金禾出版、民國 83 年、第 38 頁。

<sup>11</sup> 鄧裕坤、《各國警察制度通論》、正中書局出版、民國 65 年、第 10 頁。

時擴散出去的派出所和駐在所總數達到一萬一千四百所，「即使在深山之村落，亦設有中央集權之警察網。」<sup>12</sup>

因為地理上處於行政神經的最末端，所以城市的警察業務雖然遠比鄉村來得更複雜，但是鄉區的警治(policing)卻可能比城市來得更難落實。不過日本成功地普遍建立「駐在所」(chuzaisho)制度，藉之深入貫穿到日本領土最偏遠的地區。駐在所制度是由一名警察及其家眷實際居住於鄉區，一方面維持警察在鄉村地區的可見度，另一方面則取代過去政府委託在地大戶協助地方政府控制農村的傳統制度。駐在所制度是由內務部聘請之德國顧問所建議設置，以管區派出所配置於城市，以「外勤」警察普遍分布於全日本鄉村；每 500 到 1500 人的鄉鎮，每 1500 到 3000 人的偏僻鄉區，各配置一名警察居住於當地。駐在所警員的妻子是支薪的助手，員警外出巡視鄉區時，妻子留於駐在所接受各類報案申請，同時其女性特質也可以彌補男性警察在社區人際關係上的僵硬。1912 年全日本已有 2,473 個派出所和 13,353 個駐在所，涵蓋深遠。同時，駐在所制度對於日本工業發展也有意外的助益，許多設置於鄉村之大工廠要求政府將駐在所配置於附近，協助警衛、防盜、弭平佃農的反抗、勞工的騷動以及罷工等問題。<sup>13</sup> 日本農村中的特權人物有三，本地的村長，小學校長以及駐在所警員；後二者是由政府任命，通常不是本地人，他們代表遙遠存在的國家。雖然力求與鄉村共同體保持和諧的關係，但是駐在所員警的權威也隨著日本中央集權的鞏固而益形增加。員警不僅定期校閱村中救火隊等集體組織，基層村長公選時，候選人如果「說了他們認為不敬的話，警察可以隨時制止發言者。」<sup>14</sup> 同時也由於警察最終必須站在政府政策的這一邊，面對農村暴動時，其立場不想可知，因此駐在所警員往往被農民譏為「地主的狗」。<sup>15</sup> 到了二次世界大戰期間，戰時統制經濟政策更使駐在所員警的權力達到顛峰。

現代警察乃是現代國家的產物，也是協助國家目標得以實現的統治工具。隨著 1873 年常備兵的擴充，日本政府同時也急速地擴編它的警察隊伍，因為警察「對於這個關鍵轉型時期法律與秩序的維持，及作為絕對主義之堡壘而對抗爾後的自由主義，具有不可或缺的重要性。」<sup>16</sup> 日本農村的綏靖和地方警察權威的樹立是靠警察和軍隊武力鎮壓而來，基本上以城市為中心的政治、知識秩序也是如此；1887 年的《保安條例》更允許警察在以皇宮為中心大約七哩為半徑範圍，命令那些警察認為「籌謀有害於公共安寧之計劃的人」強力撤走，反抗者則加以殺害。<sup>17</sup> 其實明治維新以來，和早期日本軍隊、地方級政府人員、獄卒、偵探

<sup>12</sup> 陳水逢、《日本近代史》、商務印書館、民國 77 年、第 125 頁。

<sup>13</sup> Ames. p.23.

<sup>14</sup> Hohn F. Embree, *Suye Mura* 《須惠村》, The University of Chicago Press, 1964. p. 170.

<sup>15</sup> Ames. P.24.

<sup>16</sup> E. Herbert Norman, *Japan's Emergence as a Modern State*, New York: International Secretariat Institute of Pacific Relations, 1948. p.118.

<sup>17</sup> Barrington Moore Jr., 《民主與獨裁的社會起源》、遠流出版、1995 年、第 266 頁。

等政府機構一樣，日本警察的成員絕大多數也是由過去的武士階層所轉任者，其封建忠誠之慣性使之對於新興的自由主義思潮基本上採取敵視的態度，多能主動配合政府政治任務的指使。1890年代後日本民權運動日漸增溫，民權運動者、媒體、知識界四處演說宣傳批評政府的強制作為，更引發明治政府對於民權運動之激烈彈壓；政府除了利用集會遊行、出版等方面的法律予以壓制之外，同時也動用軍隊、警察、間諜等國家機器，加入瓦解異議組織的行列。現代警察的政治性格，一開始即鑲嵌在現代國家之警察功能之中，日本只是其一。

### 三

明治維新之後，除了幾次與傳統藩閥之間的激烈內戰外，最令人印象深刻的則是農村普遍的反抗。農民頻繁暴動的原因很多。明治維新之際日本基本上仍然是個農業社會，新政府財政無比短缺而不得不依賴實力商人，而土地私有化之後增加土地稅的徵收乃是彌補政府財政空缺的捷徑。傳統封建制度下的農民對領主同樣有納稅義務，但是之前佃農之稅賦仍然有著某種彈性斟酌的空間，領主可能顧慮天災欠收而適時降低稅額。但是明治維新之後，所有徵稅制度化、法制化和統一化之後，日本農民再也無由訴諸這樣的傳統特權，反而加速他們受制於農村富有士紳的放貸網羅。另一方面，土地於私有化之後得以自由買賣，這固然使得土地稅的徵收（從實物到現金）有了具體而難以脫逸的對象，但也使得許多農民因為必須以現金付稅而債務，不得不出賣土地；再加上徵兵即是徵收「血稅」、新設學校增加地方（也就是農民）稅務負擔，二者同時又減少農村勞動力，等等因素促使農村的反抗可謂處處烽火。再就社會變遷與群眾的預期心態來看，明治維新確實是一場由上而下、清除封建秩序的政治革命，奠立國家領導模式之現代工業社會基礎，但它畢竟不是一場生產力與生產關係普遍發生衝突所導致之社會革命。所以，明治維新帶來了若干變化，但是某些基本處境沒有變化，甚至更加惡化。儘管日本「農民眩惑於導致明治維新之一連串快速而戲劇化的事件，但是卻沒有從新政權中獲得實質的好處。事實上如果農民的行為比以往更加暴動，可能是因為在某種情形下，推翻舊政權所帶來減輕賦稅和債務之朦朧的新希望。」<sup>18</sup> 正因為農民心中普遍期盼明治維新所帶來「朦朧的新希望」終究不過泡影，所以在1877年日本政府終於進行減稅以緩和農村反彈壓力之前，明治維新開頭十年之間，日本農民在各地發起了190場以上的暴動，頻率更甚於以往。

然而，為何看似處處烽火的日本農民暴動卻沒有從「很嚴重」的地步發展到「更嚴重」，甚至進一步形成農民「革命」？這本是摩爾(Barrington Moore Jr.)所關心的問題。摩爾提出的解釋當然不只一端，不過其中與本文較為切題的部分是，他認為（與中國恰成強烈的對比）日本農村社會中，農民共同體與封建領主（以及它的繼承地主）之間長期而強烈的親密關係，在此發揮了極關鍵的作用。農民暴動之所以不至於更嚴重，乃是因為引自中國的保甲制度在日本被徹底地執行，

<sup>18</sup> Norman, p.71.

每個村民都被編成小至五人之基層小組，在村長領導下進行村中所有的集體生產活動，而村長也有效地扮演領主和主要村民之間的協調角色；農村漸次商業化而加深地主（或原領主）的影響力，軍國主義興起之後與農本精神相結合，再加上日本農民高度的順從性等因素，所以日本鄉村雖然經歷明治維新前後的變化，在某種程度上依然保有一定的連續性：「寡頭政治結構、內部的團結，以及與較高權力之間有效的垂直關聯」，都在幾乎沒有多大變化的情況下留存下來。<sup>19</sup> 摩爾之所見，強調了社會結構及其相應之意識型態的連續性，使得日本農民雖然心有不滿，但又不至於全盤挑戰或推翻長期有效的垂直權力關聯。但是這樣的解釋並沒有能夠重視到日本政府刻意運用既有農村社會結構，並加入前期政治所沒有的不連續的「新元素」，使得日本政府在武力鎮壓與威嚇的同時，能夠順勢將國家的組織性力量滲透進入農村而與之結合，並以新的形式進一步促成基層農民與「較高權力之間有效的垂直關聯」。

為了解決農民問題，日本開始推動兩個方向的政策，一是農會組織，另一則是信用合作社。此前，日本民權運動者曾以減輕土地稅為訴求而於農村積極發展組織的同時，農村的組織化也自 1880 年代開始活躍。此謂農村的組織化，即是農會與各種農業組合的相繼產生。農會雖然與民權運動有所聯繫，但是它基本上是在地方「老農」領導下的組織，而所謂老農乃是地主或上層自耕農階層，基於農業經驗與傳統輩分而領導農會。一開始的時候，農會乃是政府勸農政策的支持力量，甚至於 1881 年創設發展農業之全國性組織：「大日本農會」，作為內務省農勸局的外圍組織。日本政府於 1891 年提出的農會法案就是企圖以「改良農事」為名，企圖將地方士紳及農村地主強制組織到農會之中，針對要求減稅的民權運動政黨加以反制。換言之，日本農會作為政府外圍組織之政治性格也不亞於改良農事之組織目標，甚至於前者才是政府頒布農會法案的初衷。

但非常現實的問題是，減輕農民稅賦的訴求畢竟有相當的吸引力，因此農會組織即便不向民權運動政黨靠攏，也有可能發展成為政府與民權政黨之外的第三勢力，而這樣的可能性與日本高層政治人物的企圖並不合拍；真正符合山縣有朋等政治人物腦海中所謂「地方自治」藍圖的，最後並不是農會，而是信用組合的組織方案。在日本政府的意義脈絡下，地方自治之意義並不在於地方的自主，而是強調地方自治組織實乃「國家組織的基礎」，而主管地方自治的「內務省之於地方，由於頭腦之於手足，精神脈絡不暢通，則難望施政取得成效。」所以地方組織應與「維持社會秩序、確保百姓安寧」的警察制度通力合作，作為地方行政的共同經營者。<sup>20</sup> 至於頭腦和手足之間欲如何脈絡通暢？政府擬定之具體方案除了地方政府與警察制度之外，即為信用組合之運用。

<sup>19</sup> Moore、第 282 頁。

<sup>20</sup> 信夫清三郎、《日本近代政治史》第三卷、桂冠出版、1990 年、第 254 頁

信用合作組織按照基層的市町村組織來依序佈局，以繳納基金並持有一定股份者為組合會員，會員則取得資金貸款上的便利。信用合作社一方面可作為適應日本經濟社會變遷之組織，另一方面則使「小農、小商、小工業者」為主之地方經濟得以健全，作為國家整體經濟的鞏固地基。但是信用合作社政策背後的社會現實卻是：明治維新以來中等以下人民生產力的滑落，以及農民的普遍窮困甚至賣地求活。然而基於「中產以下的人民乃地方之基礎」的大前提，地方基礎若是落空，則「國權之伸張，國力之發展，又將如何？」所以信用合作組織「為此中產以下人民提供金融上的便利，使其以低利使用資本，並發揚勤儉主動的精神，以達到培養地方實力之目的。」<sup>21</sup> 信用組合之用意雖在「培養地方」，但是培養地方之終極目的仍在「伸張國權」，以免地方基礎的崩潰而波及國家的整體發展。事實上日本為推動其「以扶持產業為目的」之農業政策，勸業銀行和農業銀行的設立也正是為此而來。1890年代日本工業產品價位攀高，巨額軍事開支和各式稅租的龐大壓力，加重日本農民的生活負擔；在生活負擔不可能減免的前提下，如何能夠提高日本農業在生產方面的能力，便是日本持續其農業(支撐工業發展)政策的關鍵挑戰。為此，日本希望通過農村信用組合削減農村地主富農之高利貸集團的影響力，一方面增加農民貸款之優惠條件，期望此舉能夠裨益於農業改良與生產，另一方面則達到由政府主導之組織取代傳統地方勢力之目的。<sup>22</sup> 以上的種種做法始終回歸到同一個大原則，那就是日本農村的組織化，始終都是國家整體動員政策的一環，而日本農村之「農業組合乃是國家組織的地方分部。」<sup>23</sup>

日本農村組織化的結果，使得農業組合遍布大部分基層鄉鎮。它一方面進行採購、販賣、信用和利用等四方面農事改良業務，同時也是與政府農業政策相互配合的合作組織。各種專業的農事顧問，或由村里行政單位或由農業組合聘僱，但最後都是由縣政府來選任；和警察一樣，這些顧問也都不是本地人。農業組合和農業顧問的深入農村，使得農村傳統村長的權威下降，反映中央權威的上升。當然日本政府藉由農民銀行、農會和信用合作社等組織改善農村經濟、變更農村權力結構、加緊農村控制之目標是否真的如願，事實上也是頗有疑問的。廿世紀初期開始，另一波伴隨社會主義精神的農民運動又掀起農村的動盪，最終還是得仰賴軍國主義的力量加以壓制與轉化。但是無論如何，日本政府在廿世紀來臨之前，的確已經發展出的有系統的組織技術，而積極試圖將廣大的農村納入統治與動員的系統中；同時，各式「青年團體」也配合軍國主義發展而深入農村，中央政府對於農村更加緊鎖。若以廣義的動員角度來看待「警察」功能，農村組織化同樣也是「警治」的彰顯。

#### 四

<sup>21</sup> 信夫清三郎、第三卷、第 254-255 頁。

<sup>22</sup> 涂照彥、《日本帝國主義下的台灣》、人間出版、2003 年、第 509 頁。

<sup>23</sup> Embree, p. 63-4.

「警治」概念之所以逐漸被普遍運用，代表著「警察」的意義已經不限於某種打擊犯罪之特定行政組織，而將焦點轉移到警察實際運作的功能。現代警察之首要功能，在於作為國家之監控工具。而監控功能之日趨完善並非僅求避免人民的造反，而是有其更積極的、追求國家理性(state rationality)的一面。國家欲追求自身力量的發展，自將關注每一個國民的身心狀態；但國家並非關心國民個人之本身，而是只有在個人與國家力量的強化息息相關的範圍裡，國家的「警視」(借日本東京「警視」廳之名)才關注於個人。傅科分析這種關注的具體實踐，可以從德國和法國意義下「警察」(polizei)之寬泛概念得到理解。警察作為「個體的政治技術」，主要在於它作為一種烏托邦夢境的實現，所有的人與物都置於警察視野之中而成就一個完善統治的國家；或者是警察作為一種實現行政目的而監看社會之機制，發揮一種恆久介入個體行為之規訓作用。簡言之，流行於十六到十九世紀德、法意義下的警察概念即是某種「特定技術，藉著它，在國家架構之下的政府得以使其人民（作為有意義的個人）對於世界是有用的。」<sup>24</sup>

日本警察制度相當程度學習自德國，這個學習對象的抉擇並非任意的。傅科強調上文所分析的警察概念是以德國和法國為主，與英國的警察概念殊異。直到第一次世界大戰之前一百年間，英國之個人「可以沒有護照，並且無需任何官方批准，就到國外旅行……一個外國人可以無需批准，也不必通知警方，而在英國安度年華。」<sup>25</sup>顯然，十九世紀英國對於警察功能的看法，與德國之嚴密監控恰成對比。但是何以德國的發展會走向如此？傅科回溯十八世紀後西方各國逐步「醫療化」(medicalization)不同的發展路徑提出解說。相對而言，德國的「國家醫療」(state medicine)路徑有別於法國的「都會醫療」或者英國的「勞工醫療」。德國積極地以「國家的科學」角度企圖取得關於國家之所有事物之知識，並發展出「醫療警察」而由國家來組織醫療計劃，直接掌控德國國民個人的身心健康。德國之所以走向「國家醫療」的方向，傅科認為部分原因是德意志的長期分裂，直到十九世紀中葉之後德國才終於成為單一國家有關。英、法等國在各方面力量已經頗上軌道的威脅下，德意志有其必要更加急切、而且有意識地由國家主導或指導德國的國家知識，方能免於對手之威脅、甚至急起直追。<sup>26</sup>也就是說德國作為一個後進國家，在強大對手可能威脅的刺激之下，勢必更仰賴國家的全方位介入，利用國家的力量將「裸育」中的民族、經濟、社會乃至個人的力量培養到成熟壯大的地步，才能有助於國家進行總動員而至迎頭趕上。明治維新後的日本處境，在此與德國的警察心態相契，因此日本國家的政治、地方自治、農村人民，及每一日本青年的「健全」與否，都是日本「國家警察」所欲關注教化與動員的

<sup>24</sup> Michel Foucault, "The Political Technology of Individuals", in Foucault's *Essential Works*, Vol. III. New York: Free Press, 2000. p. 154. 傅科關於生命政治、規訓社會等主題的探討，絕對是對於西方現代性的強烈批判，但傅科對其批判對象之豐富而深入的解剖，同時更能幫助我們理解西方現代性的生活實踐。

<sup>25</sup> 引自 John Gray, 《自由主義》、桂冠出版、1991年、第39頁。

<sup>26</sup> Foucault, "The Birth of Social Medicine", in Foucault's *Essential Works*, Vol. III. New York: Free Press, 2000. p.138.

課題。因而，明治維新時代日本警察的「政治任務」(political objectives)就已經非常清楚；一如學校、軍隊和法院，日本警察乃是創造新民族的教育工具，試圖把日本人從封建民族轉變為受到世界其他民族所尊重的新國民。相對來看，十九世紀美國警察的核心任務乃是執法問題，確保國家法律不被地方社區所忽視；但對日本而言，守法卻是民族任務，是對天皇負責的表現。美國警察對法律和憲法宣誓盡職，然而日本警察則是更高使命(commitment)的監看者。「美國人的心神專注於遵守秩序，但日本人則專注於使命；專注於使命，自然就會遵守秩序。」<sup>27</sup> 日本現代警治的發展正是在此全方位追求成為現代國家、自許為現代國民的意識型態使命趨使下，刻意採取德國模式所營造而成。

追求成為現代國家的使命感，是理解日本警察制度以及日本對於農村組織化態度的一條線索，但是也不能將使命與藍圖所勾勒之烏托邦圖像，替代我們對於日本現實政治發展的歷史理解。警治監控的發展，在西方歷史經驗中當然與資本主義組織的演進有所關聯，但是它最終極的首要目的，仍然是以國內綏靖為先。國家以鞏固武力統治為基底，如果無法先行達成這樣的鞏固，警察的功能不可能順利發展開來，軍隊也就無法不持續直接介入國內事務。十九世紀之社會學理論強調工業資本主義有助於和平的看法，其實沒有能夠完全得到證實；它並不意味著戰爭的減少，只是軍事力量轉而集中對外而已。這並不是說現代國家不再依賴暴力，而是說現代國家「它的日趨完善之所以成為可能，是因為監控能力和內部綏靖的擴張。而這大幅降低了武裝力量在國家機器統治手段中的重要性。」<sup>28</sup> 我們或許可以這麼說，就站穩基礎的現代國家而言，警治的有效程度與統治的有效程度互成正比，而警治的有效程度與軍事的直接作用互成反比。日本逐次調整出有效的中央集權統治，這同時是日本警察得以發揮的原因與結果，二者之間猶比水漲船高。如果連最偏遠的日本鄉村同時可以普遍見到村長、校長、農會、信用組合、各類專職顧問人員以及警察的存在，這足以象徵國家警治的網絡已經佈滿日本社會的每一角落。

## 第二節 日本在台灣警治與農村組織

儘管在輿論上早有囊括台灣之意圖，1895年甲午戰爭之後日本接收台灣，其實並沒有充分的準備；當務之急是以軍事武力積極進行「國內綏靖」，為政治統治鋪路，完全是軍政時期。1896年之後雖然開始民政布置，但是顧慮到台灣情勢異於日本內地且憂慮統治上鞭長莫及之可能，因此發布「法律第六十三號」賦予台灣總督頒布具有法律效令之命令的權力，配合其他行政、司法、軍事法規

<sup>27</sup> David H. Bayley, *Forces of Order: Police Behavior in Japan and the United States*, University of California Press, 1976. p.184.

<sup>28</sup> Giddens, 第 208 頁。

的制定，使台灣總督府成為行政、立法、司法、軍事諸權總攬於一身之殖民統治中心。總督府內分為五局二部及許多附屬之官署（含法院），建構一套屬於台灣的中央政府，但是關於台灣「地方政府」要如何安排方能利於總督府之有效統治，卻莫衷一是。關於地方制度的安排，日本於 1895 年 6 月、8 月，1896 年、1897 年、1898 年、1901 年、1909 年、1920 年、1926 年總共變動了九次，平均算來，日本統治台灣五十年間大約五年餘就會出現制度上的調整，但是真正密集之變動實為 1895 年至 1901 年，也就是日本統治台灣最初期，平均每年變更一次，讓人不禁懷疑日本總督府到底遭遇何種難解之習題，而致地方制度如此頻繁反覆。事實上，台灣總督府所面臨的困境，就是如何有效進行內部綏靖。為有效因應地方秩序之綏靖問題，日本政府於 1901 年將之前「縣廳」格局打散，一舉將台灣劃分為較小區域的 20 個廳，由總督府警察總長直接指揮廳長，以利於分區打擊各地方的反抗勢力。及至地方反抗勢力漸漸消沉後，1909 年再次將直接管轄的小區域相對擴大集中為 12 個直轄廳。1915 年之後台灣地方綏靖任務基本上已告完成，1920 年即將 12 個廳再次集中、分層為五州二廳。在 1920 年之前，各廳之廳長都是由高級警察官吏擔任，等於是直接由警察來管理殖民地事務，可見得日本統治台灣的前期，地方政府制度的安排與佈局基本上是為了配合軍警有效壓制地方反抗而進行的任務編組。當地方政府制度漸漸恢復「常態」之後，基層地方制度的改變也隨即展開。1920 年劃定州、市、街（鎮）、庄（鄉）之行政等級，各級首長皆由官方指派，各級「協議會」會員也由官方從在地居民中選派，僅為徒具形式之諮議機關。1935 年順應民意壓力，州、市協議會改為州會、市會，而為議決機關；州會議員半數由總督任命，半數由則市會議員及街庄協議會會員選出；而市會議員、街庄協議會會員半數由州知事官選，半數民選。依 1945 年統計，台灣為 5 州、3 廳、11 市、76 街、197 庄。

台灣割讓給日本那一年，若干台灣士紳及清朝官員共同建立「台灣民主國」抗拒日本的佔領開始，前三任台灣總督為了鎮壓各地武裝游擊反抗而疲於奔命，同時消耗日本中央政府巨大的補助經費，但是強力鎮壓的有限成果卻令日本帝國威信掃地。除了日本人眼中「土匪橫行」、「生番未定」等威脅之外，事實上日本總督府所面對的台灣，基本上仍然是個交通條件相當不足，語言溝通障礙嚴重、充滿惡疫瘴癘伺機危害等與日本本土差異甚巨的陌生環境，再加上當時日本是以外來政權的地位霸據台灣，所以台灣的問題並非單純的日本東京政府行政範圍的擴及而已，而毋寧等於在台灣這塊新土地上，再一次進行「建國」任務。因此，首先作為開路先鋒的力量當然是日本的正規軍隊和憲兵，警察則隨後跟進，共同為「武力壟斷」之首要目標而運作。怎奈初期的軍憲警各自為政，號令不齊而且執法標準不一，各單位之間迭有衝突，憲兵警察之間的權責扞格尤其常見；為了調和三者間的緊張關係，自 1897 年起台灣實施「三段警備制」，把台灣分為三個區域，反抗活動頻繁的地區配以軍隊和憲兵，平靜的城市由警察來負責治安，而兩個區域之間則交給警察和憲兵。三段警備制事實上也未能完全消弭憲、警之間

職權分工的衝突，所以 1898 年後藤新平來台擔任民政局長時即予以廢除，同時著手進行警察制度的改革。

日本在台初期之憲、警衝突，固然是因為日本過去沒有殖民經驗而導致行政規劃紊亂所致，但是它的背後也蘊藏著「建立國家」的過程中，諸多目標之間在優先排序上的矛盾。日本進入台灣之初，壓制反抗乃是第一優先要務，也是政府最為急迫的工作；其他的統治要件並不是不受重視，而是在無法兼顧的情況下，總督府全部精力勢必投注於第一優先目標，也就是「武力鎮台」之迅速達成。也因此，軍隊、憲兵的重要性自然放置在警察、甚至政府行政公務本身之上。領有台灣雖在日本輿論之內，事實上卻不在、也不可能事先即已存在於日本中央政府實際準備之中。也就是說，雖然日本軍隊與憲兵的擴充，在甲午戰之前已經達到海外用兵的超額數量，但是日本政府公務人員以及警察的數量，當然還是以因應日本四島的需求為主，國家財務也不許可日本預先儲備足夠的後備隊伍。因此，在急速編組來台充實總督府及各級官吏之迫切的數量需求下，初期來台的日本政府人員在素質上即無法與日本本土的要求等齊。總督府轄下各政務單位僅僅先求人員到位，而初期統治又追求儘速武力鎮台而著重軍憲力量的發揮，再加上日本本土「鞭長莫及」而監督不及，使得來台日人官吏貪污腐敗、百鬼夜行，連台灣高等法院院長高野孟矩揭發官界之積弊，自己反而（因為法院隸屬於總督府而）被免職下台，導致高野拒絕移交而向日本中央抗議並伺機宣揚司法獨立。這雖是行政界的現象，警察人員也是如此。

1896 年日本警察開始在台灣運作，初期每兩千人分配到巡查（警員）一名，每十名巡查分配警部（警官）一名，加上其他方面的配置，大約警官共 170 人，而警員 1700 人。初期日警成員同樣也因急遽擴充而水準欠佳，其來源大體上是日本陸軍雇員；這些人員本身即已龍蛇雜處水準不齊，有人原來只是木匠，甚至攜帶工具上任，其他成員也包括在日本內地生活潦倒者或品行不良者，大都因為經濟的考量而來到台灣擔任警職。來台日本警察執行勤務之嚴厲，絕非日警在其本土之態度，且假借徵收保甲費、壯丁費而中飽私囊者亦所在多有，逢年過節接受台民賄以財物或致贈禮品，或操縱基層保甲長之選舉而收受利益，而地方勞役的分配亦隨貧富程度而有差別待遇。<sup>29</sup> 也就是說，初期來台日本警察之警紀紊亂、濫用職權、瀆職貪財者眾，與行政界現象同出一脈，實乃因為政府首要工作為「剿匪、抗番」<sup>30</sup>，而無暇考慮警、政部門的風紀問題。

反觀在台日本憲兵之功績、紀律和表現，顯然遠在日本警察之上。憲兵人數於最高峰 1896 年高達 3400 餘名，人數也遠較警察為多。憲兵成為打擊各地游擊

<sup>29</sup> 劉翰鳳、《日軍在台灣》上冊、國史館、民國 86 年、第 7 頁。

<sup>30</sup> 所謂「匪」，依日本政府警察單位的分類有三：清朝舊兵、草賊、以及被誣告而逼反者。參考方孝謙、「英雄與土匪」、《殖民地台灣的認同摸索》、巨流出版、2001 年、第 48 頁。

式反抗力量的直接武力，為了「掃蕩匪徒」而配置地區變動頻繁，「為此憲兵東奔西走，幾乎不遑脫草鞋，僅在竹編床上打盹」，可見反抗情形之普遍。<sup>31</sup> 雖然到了 1902 年台灣本島各地已經大致上已算平定，但還是拖到 1904 年總督府才敢大幅裁減派駐台灣的憲兵人數，因為憲兵之森嚴紀律與工作效率遠非招募而來之警察可以比擬，所以憲兵不宜立即撤退。與此同一時期，初期日本警察由於言語隔閡、水土不服、風紀欠佳等因素，警察權之表現欲振乏力；再加上政府內部之指揮監督權責不明，縣知事與警政官署權力劃分不明，憲兵警察權責劃分不明而一般人民無所適從，雖然三段警備制其實已刻意劃出空間以利警察提昇其權威，然而此時台灣人民卻出現將原本屬於警察之事務，反而提至憲兵單位要求處理之難堪現象，顯見警察地位之曖昧不明。1899 年後藤新平擬訂《警察獎賞規則》提案，其「理由書」再三強調警察勤務與軍隊一樣，風險與功績也相當，但以目前僅有「給與少額之金圓或獎狀，此外並無表彰其功績，給與獎鼓之方法，所以自然容易發生倦怠之念，而今已有漸見意氣挫折之徵兆……欲期本島警政之圓滿普及，所以不得已提出本案。」<sup>32</sup> 此一請求獎賞案，其實反映出統治台灣初期之日本警察，相對之下並未受到總督府的重視，如果不能及時以實際的物質獎勵來提振警察的士氣，則「本島警政之圓滿普及」將阻力重重。為此，後藤竟以略帶卑微而無奈的口氣「不得已提出本案」，或許是因為他早已看出台灣內部綏靖的解決只是遲早問題，爾後更為複雜的警政治安工作，勢必交由警察來擔任，因此警察的效能也一定要加強。勢必須仰賴警察，而非軍隊或憲兵，因此警察改革議題也必須加以正視。然而警察制度的健全不能單靠獎勵，因為警察始終只是「內政」的一環。

## 二

日本警察在台初期雖然看似遭遇相當的困境，但是我們也不能就此斷言日本警察的權威完全不受台民重視。就某種程度而言，政府的權威是一體的，政府之總體權威若能有效高壓，政府個別部門的權威也就不可能全然低落。台灣總督府從 1898 年一方面進行「招撫」策略運作反抗勢力的歸降，另一方面則以積極的武力鎮壓配合頒布嚴苛而溯及既往的《匪徒刑罰法令》，從上而下強力鎮服各地的秩序。1902 年之後台灣各地大致平定，實因 1897 年至 1901 年之間日本憲兵共計逮捕 8,030 名反抗分子，其中殺死或處死 3,473 人；<sup>33</sup> 日本憲兵的強勢作為，為日本官吏和警察的權威打下了穩固的基礎。於此同時，台灣總督府自 1898 年開始改革警政，廢除三段警備制，調整、縮減警力部署而傾向集中管理，總督府設警視總長監督指揮全台警察機關，地方官廳設警務課掌管地方大半事務，甚至包括取締鴉片、監督保甲、執行司法、監視原住民、催繳租稅、衛生管理等無所不能。為配合警察制度的改革，日本官吏之紀律問題也漸漸振肅，特別是在警察

<sup>31</sup> 《台灣憲兵隊史》，台灣憲兵隊 1932 年編，海峽學術出版，2001 年，第 33 頁。

<sup>32</sup> 《日據初期警察及監預制度檔案》，台灣省文獻會，民國 68 年，第 226 頁。

<sup>33</sup> 劉翰鳳，第 111 頁。

機關之要求方面，爾後陸續建立警察之監察制度，專設監察官執行地方警察巡閱事務（不先預告之接見職員、檢閱帳冊、巡視操練等），收效頗宏，警察的面貌開始大幅改善。日本政府極力設法在憲兵撤出台灣之前，將警察統治的基本機制推上軌道。

1901年起總督府已經考慮漸將警力配置由集團主義改為「散駐主義」，因為地方安定局面已經漸漸鞏固。之前集團主義階段，警力集中於三百多間派出所，但是台灣「僻遠村落，警察官月僅能巡迴一、二次，如斯何以能期警察耳目周遍鄉村？」<sup>34</sup>然而「耳目周遍」需要人力龐大，實非目前警員人數所能擔負，同時模仿其他殖民地之統治技術，總督府於是開始引用台籍人士接受軍事訓練而成為「候補」警員，輔助日本警察之行政。就彌補日警數量的不足而有助於日本警力配置朝向駐散主義發展而言，台灣警察之充員其實也勢在必行。同時，台籍警察容易切近於地方風土民情，也恰好彌補了日警之不足。但是這樣的發展趨勢其實也是更大走向之下的一部份；所謂更大的走向，即是指日本政府試圖將警察力量與台灣本身的固有傳統地方組織相互聯結，特別是保甲制度。1900年起日本對台灣進行所謂舊慣調查，廣泛涉獵前朝制度、判例、土地、法律文件、風俗習慣到人民手中的契約帳簿，直到1914年完成浩瀚巨編之調查報告，作為日本統治台灣之基本參考，堪稱政治權力深入並滲透基層生活之經典之作。之後，隨著交通道路的開發與聯繫、通訊科技的發達，到了1930年代中期日本警察對於台灣的滲透度應該已經很高。<sup>35</sup>

世界各民族多有保甲制度作為地方村落之防衛共同體，或者也同時成為統治者延伸權力的工具。來台之初，總督府沒有接受廢除保甲之提議，反而於1898年正式實施《保甲條例》使之法制化。清朝時代台灣於劉銘傳的管理之下，對於保甲制度已經有所整理，十家一牌，十牌一甲，十甲一保；牌有牌頭，甲有甲長，保有保正。保甲的職務分為警察、戶籍和稅收三項，家戶間彼此相互監督，一戶有事各戶連帶，同時鄉壯（壯丁團）也已成爲官民混成之警察單位。為使地方的安全秩序得到更為有效之維護，「聯庄組織」及其「聯團規約」也陸續發展出來，由跨鄉村的聯合性集團協力防盜。聯庄有保安的功能，而保甲則兼行政功能，這些台灣本來即有之半官方組織的實際成效或許並不盡完善，但仍被日本繼承下來而加以善用，有效發揮清政府所未能企及之輔助性警察功能。

保甲長則由警察單位指派各地「角頭」擔任無給榮譽職，但是受到各地警察的指揮。地方保甲之實際工作範圍很大，包括戶籍、地方出入人員之調查、天災、火災、盜匪的警戒與搜索、傳染病的預防、道路橋樑的修繕和打掃、病蟲害和獸疫的預防等許多工作。保甲長還要負責籌組地方「壯丁團」（17歲以上、40歲以下）進行義務勞動，並且由保甲民自行負擔經費（雖然日方也提供相當之賞金但

<sup>34</sup> 《日據前期台灣北部施政紀實：警治篇政治篇》，台北市文獻委員會、民國74年、第255頁。

<sup>35</sup> 林繼文、《日本據台末期戰爭動員體系之研究》，稻鄉出版、民國85年、第96頁。

只限於緝捕盜賊部分)。換言之，保甲制度「也就是在警察政治之下，台灣人要自己付出勞力、費用，負擔自己的責任」的警察輔助機構。<sup>36</sup>事實上，在總督府將保甲制度法制化之前，傳統的保甲制度已經被日本警察積極利用於「聯庄」防盜方面，以圖加速台灣的地方綏靖。配合警察各分署和派出所為中心而建立了查察巡邏區，以及規定每一客棧將住客資訊「每日報明」於憲兵屯所與警察官署，日本於 1897 年恢復實施「聯莊保甲」措施，設柵欄於街界，夜間十二時閉鎖，置巡丁看守，以壯丁夜巡而有事鳴鑼。退守藏匿於山區之「盜賊」原以勢力範圍內各村莊之「保庄稅」作為後勤資源，也因為聯庄範圍的漸次擴大而失去財源，勢呈強弩之末而有利於招撫之勸誘，終於在武力鎮壓代價漸漸縮小之經濟原則下完成台灣的內部平定。「聯庄」和「保甲」工作不僅鞏固了由警察所負責統治之「後方」，同時過程中諸如行為賞罰、聯繫業務，經費協商募款，郵局配合作業，壯丁之制服、配件、武器配送管制、壯丁之訓練、賞金之發放，戶口調查造冊、輪班勤務等等細節性活動，使得警察與漸漸地方組織交會成為一體，台灣警察權的發揮也從保甲制度的貫穿與掌握之中得到舞台。由於保甲制度及其壯丁團成為有效的輔助警察機構，保甲之保數與壯丁團數也一直在成長之中，以花蓮廳為例，1916 年的「保甲 壯丁團」數為 20 甲 13 團、1931 年為 35 甲 21 團、1939 年為 80 甲 28 團。<sup>37</sup> 1943 年統計全台灣共有 6,074 保(里)和 58,378 甲(鄰)，不僅工作範圍廣泛，而且以連坐責任貫徹制度。以官方統計之違反規約連坐處分件數來看，1920 年有 246 件，1925 年只有 41 件，1929 年為 11 件，1936 年之後即無違規的紀錄。<sup>38</sup> 連坐處分件數之下降歸零，可見其制度貫徹之嚴厲；而保甲壯丁團數之上升，可見對警察機關而言保甲制度有其重大動員功效，其中關於戶口調查工作更具成效。

日本統治台灣時期的戶政工作使用的是警察法規，與日本本身根據戶籍法之情形不同。戶口規則既然是警察規則，因而戶政工作與警察工作密不可分；警察工作不僅透過保甲制度來實現，而且台灣戶口調查的詳實，也與台灣保甲制度的落實極為有關。1911 年「保甲書記」一職的創設，又其中是非常關鍵的一步。日本政府以派出所為聯絡中心而設立了「保甲聯合會」，即各保聯合設立之事務所。基本上，每一個派出所(也就是每一保甲聯合事務所)都設置一名保甲書記，一方面進行保甲事務的推動，一方面也作為警務推行之顧問，以輔助警察行政；同時，保甲書記的主要職務又屬戶籍行政，他不僅從事代書工作，也必須要精曉相關法令。雖然只能比照公務人員敘職敘薪而本身卻不是正式的公務員，但保甲書記卻能有效地將警察、戶籍與保甲三者結合活用，結果使得日本戶政得到高度肯定。所以「保甲組織制度化反映在保甲書記一職的創置，而保甲書記的創置又進一步制度化了保甲組織。」<sup>39</sup> 同時由於戶籍調查乃是警察的任務，因而警察單

<sup>36</sup> 李園會、《日據時期台灣教育史》、國立編譯館、2005 年、第 711 頁。

<sup>37</sup> 《花蓮縣志稿》卷五之二、花蓮縣文獻委員會、民國 55 年、第 80-82 頁表。

<sup>38</sup> 《台灣統治概要》總督府 1945 年編、大社會出版、民國 85 年、第 130 頁。

<sup>39</sup> 蔡慧玉、「日治時代台灣的保甲戶籍行政」、《歷史文化與台灣》、台灣風物雜誌社出版、民國

位保留了許多戶籍文書，包括本籍戶口調查簿、寄留戶口調查簿、保甲戶口簿等；特別值得注意的是其中的「須知簿」，該簿是派出所最重要而最保密的簿冊之一，對於貧富學歷等個人狀況都有詳細的記載。<sup>40</sup>至此，台灣最基層之人、事、物情資已經盡入日本警察之掌握。

日本警察權威的建立，初期是依靠軍隊、憲兵的武力鎮壓而創造出警察得以接棒的空間，配合與台灣本土制度的聯結，終於發展成為統治台灣的有效工具。1908年開始進行「流氓管訓」業務對於「對於無一定住所，又無生產之人，認有妨害公安紊亂風俗之嫌者，得定一定之住所，告誡其務正業。」最後於1911年選定綠島作為上述之「一定住所」，一旦被警察強制押解送入綠島，何時返鄉則遙無定期，對於犯罪事件的防治助益甚大。1918年公佈《違警令》，所規定之違警行為十分廣泛，不經過法院裁判也可逕行處罰，警察之行政裁量範圍更大。同時也因為警察範圍涵蓋治安、戶口、衛生、交通、納稅、原住民、出版等幾乎所有的社會活動，警察作為「人民保母」的教化形象於1925年「警察衛生展覽會」上即有非常戲劇化的突顯；會場當中有一幅「南無警察大菩薩」之千手觀音像，觀音本尊即為日本警察，穿著制服，左手持念珠而右手持劍，而背後其他的「手」則分別指向「惡疫預防」、「思想取締」、「犯人逮捕」、「救護救助」等工作項目。<sup>41</sup>除了警察功能廣泛之外，警察網絡之嚴密也是警察權威得以樹立的基礎之一。1943年平均每一百個朝鮮人中配置警察八員，但平均一百個台灣人中配置警察十四員；<sup>42</sup>同樣以1930年花蓮廳為例，除港警之外，全區分別配置四個支廳，各類派出所、駐在所共計122單位。<sup>43</sup>相對於1952年中華民國政府同在台灣所設14個分駐所66個派出所相比，前者可謂星羅棋布而監視周詳。因應戰爭情勢，日本於1938年又增設「經濟警察」，透過各地皇民奉公會和保甲制度全面進行物資管制與配給，警察之權威與控制之嚴密自是更上層樓。

然而關於日本警察之權威與功能的發展，下面兩點也必須注意。首先，日本警察權威的發展，實起自於血腥鎮壓的「清鄉」過程，「不只是北埔事件，回顧林杞埔事件、土庫事件、苗栗事件、六甲事件、西來庵事件，已可直接觀察到台灣統治的現實底層所流著的貴重的血；台灣統治是裡面包藏著流血慘事的深刻的國家體驗。」<sup>44</sup>以流血慘事為底層的國家體驗，此言非常沉重。隨著清鄉任務的完成，警察權威的直線上升甚至超越警察工作的合理要求，部分警察對台灣人民公開羞辱和當面擱掌之情形並非日本本土所見，其實仍是殖民地統治者作威作福心態之流露。爾後台灣人將日本警察稱為「大人」，晚上小孩哭鬧若聞「大人來

---

65年、第313頁。

<sup>40</sup> 蔡慧玉、第309頁。

<sup>41</sup> 程佳惠、《台灣史上第一大博覽會》、遠流出版、2004年、第26頁。

<sup>42</sup> 張正昌、《林獻堂與台灣民族獨立運動》、益群書店、民國70年、第16頁。

<sup>43</sup> 計算自《花蓮縣志稿》卷五之二、第71頁表。

<sup>44</sup> 福田增太郎、《台灣宗教論集》、台灣省文獻會、民國90年、第183-184頁。

了」則嚇得不敢作聲；此一傳言究竟代表台民對日本警察的「恐懼」或「尊敬」心理，不同時空下不同表述者各有所取，但是在日本統治台灣時期，前者之成分恐怕遠大於後者。以統治的角度視之，警察的「過度權威」其實反映出日本政府對於台灣已然嚴密掌控而有恃無恐；也因為總督府對於台灣之嚴密統治，相信台民在「公然造反」層次上毫無條件而頗有自信，所以日本總督府 1945 年編《台灣統治概要》所描述之警察任務即頗為有趣。《台灣統治概要》聲稱日本警察的任務包括：①保甲、②理藩：包含鎮壓、啟蒙與教育、生產、交易和衛生管理等任務、③經濟警察、④治安、⑤防空：包含監視哨的安排、燈火管制、消防、避難、緊急重建等五章。其中第四章「治安」部分共有三節內容，只於第二節「一般治安狀況」中提到台灣「匪亂」以 1915 年西來庵事件為最後一件，區區三行之後就無多談，而隨即轉入戰時動員。反倒是第一節「島民生活之變遷」一開始談的是「本島人生活頗為低俗，文化水準亦低，可謂得天並不厚之狀況」，而後談起本島習俗及生活環境之改善，「內台合一」理念的執行，打破陋習舊慣、破除迷信、皇民奉公等活動，強調台灣人民生活之變遷，終與日本內地人並無差別等語。第三節「思想運動之概要」則佔據了第四章一半以上篇幅，但是其內容竟完全針對共產主義運動和民族主義運動。<sup>45</sup> 換言之，隨著島內綏靖任務的完成，日本警察的「治安」概念，隨即超越一般論述所謂犯罪防治之範圍，而將「同化政策」列為首義；雖謂共產運動終因「大東亞民族之自覺，反省以往思想之錯誤而全部改過自新為良民」，但卻更機警地留意到，因為戰況不利而「以本島獨立或回歸中國為目的之民族運動又漸見抬頭」。如果「治安」是日本警察五大工作之一，「治安」的內涵至此已經與統治意識型態難解難分，這是遠比規訓「可見的」行為之外更加難掌握的內心世界。以此觀之，日本警察的「過度權威」可能未始不暗藏著統治者些許的不安全感。

### 三

被統治者對於統治者而言是個未知的領域，所以統治者急欲掌握更多關於這個陌生領域的所有知識。這樣的知識越充分，統治者越有可能事前控制被統治者的心態與動向。以日本本身的經驗得知，城市知識份子的態度固然可能造成政府的困擾，但是只要廣大的鄉區支持政府，政府就能孤立、甚至圍堵都市的反對派力量。因此，對於台灣廣大鄉區的充分掌握，不僅可以利用其作為日本帝國主義經濟生產體系分工下的一環，而且鞏固鄉區也就等於鞏固政治統治的最深基盤。警察與保甲制度的結合，原本就已經取得鄉區的知識與控制，但是若能就既有的基層組織之外，另外架設多重之管道以聯結政府與農村，除了藉之取得更多樣、甚至更精密的農村知識以增加對農民之控制之外，同時也有利於善用殖民經濟之國家目的。這一方向的農村組織化工作，即是建立普遍之「農會」等農村組織，一如日本本身之經驗。

<sup>45</sup> 《台灣統治概要》、第 171-177 頁。

日本統治台灣之際，台灣的土地制度原本分為三級。以首先來台墾荒拓土的豪族為地主，招募佃戶為大租開墾土地；久而久之，佃戶承租大租之土地，再行招募佃農開墾，而佃戶稱為小租，於是形成擁有土地所有權之大租戶，土地管理經營者為小租戶，最下層則為一般佃農。大租戶向政府納稅，向小租戶收租；小租戶向大租戶納租，而由佃農對之納租來補償。經過 1898 年起連續六年動員 147 萬人次進行大規模土地調查之後，日本政府發現大租戶佔有台灣耕地總面積達 60% 以上，所以 1906 年總督府強制發給大租戶補償金（其中絕大部份為公債），一舉消滅大租權，並確立以小租戶為法權地主之新的所有權制度。土地調查不僅確立土地的地目和所有權（其間也順便完成台灣農田水利的調查工作），同時也藉著調查過程掌握台灣的地理狀況，除摸清課稅對象之外，也使軍隊和警察力量的配置更有實況性資訊作為依據。

於土地調查尚未完成之前，日本政府即於 1900 年即在台北廳如今的三峽鎮地區試辦「農會」，在政府主導下與地方地主或富農合作組成，會員繳納會費並獲得以記帳方式預先購買肥料、農具和種子的權益，同時配合官方農業實驗單位關於新農耕技術的推廣，以小組聚會的方式討論農業技術問題，並且推廣新知於其他的農民和佃農。當累積經驗至一定程度，總督府先選定兩個廳試辦農會制度的推廣，而後進一步於 1909 年頒布《台灣農會規則》，統一設立全台灣每一個廳的農會體制。當時組成 19 個農會（但 1937 年才組織省農會），其首要的任務是以技術指導與農業推廣為中心。鄉鎮層級未設農會，各州縣之農會政策透過地方政府推行於農村。農會之正副會長、理事顧問，均由日人指派或圈選，省農會之會長為總督府總務長官，州（縣）農會會長由州（縣）知事擔任，農會幹部全部由地方官吏兼任，各級農會委員則由地主鄉紳充任，政府以控制農會為手段遂行殖民地之農業生產政策。農民本身並沒有選擇作物的自由，一切農業改善經費雖由政府補助，但也強制徵收農業指導有關的稅捐。由於農業推廣工作的績效非常顯著，再加上台灣農業（特別是米、糖）商品化而連接至日本、甚至國際市場，因此單就生產方面來看已可謂成果豐碩。日本「殖民地官員很清楚農會的角色是一種傳播的紐帶，透過它的功能，而把政府與農村聯繫起來」，而「國家的最大貢獻，乃建立一種有組織的網絡，傳遞新的農業技術給地主與自耕農。」<sup>46</sup> 這種由國家建立的「有組織的網絡」，同時是國家提高農業生產以及加深農村控制的手段，而且這類組織網絡也不限於農會。

台灣總督府根據日本 1900 年《產業組合法》成立了都市信用合作社與鄉村農業合作社，前者成員多是城市小型工商業者，後者全是農民，且內容同時包括信用、運銷、供給等方面業務。台灣之農村信用合作社成立於 1913 年，由地方長官為主管，如組合社員投資人數超過十人（後改為卅人），則該組合必須得到台灣總督之認可，組合之理監事人選也必須得到總督認可，在人事與資金的運用方面都處於總督府的強行指導下。農村信用組合不僅是金融機關，而且也是政府

<sup>46</sup> 馬若孟(Ramon H. Myers)、《台灣農村社會經濟發展》、牧童出版、民國 68 年、第 216.219 頁。

政令宣達或教育活動的一環。通過日本政府的大力推動，農村的信用合作社發展迅速，1939年成員已增加到47萬餘人，1943年農村合作社數目已經超過四百餘個。雖然組織形式承襲日本，但「較之日本國內的信用合作組織，可以說台灣的農村信用組織更帶有明顯的國家官僚組織的性質。」<sup>47</sup>

為達成台灣糧食增產之任務，基層農地之灌溉與排水事項連帶也成為總督府欲強化之工作。1901年總督府制定公共埤圳規則由國家進行水圳管理，1907年開始有「官設埤圳」規則，由政府興辦大型灌溉工程，各自成立官方公會。1912年起以五年的時間完成單獨河川方面的調查；1922年到1937年進入戰爭狀態前，之間的十五年是日本統治下台灣農田水利的全盛時期，也是水利組合發展的全盛時期。1921年《水利組合令》將原來公共埤圳各公會改為「水利會」，到1924年，除了官設埤圳之外，全台一下子出現95個水利組合。<sup>48</sup>但是戰爭開始之後，日人在增進糧食生產及灌溉工程方面的計劃大多無法完成，1943年統計全島維持48個水利會，但保留一個工程與區域龐大、而且較為複雜的公共埤圳各公會，即嘉南大圳公會。水利會之區域以受益之土地為區域，受益人若在五人以上即可發起，由總督府認可後成立；一旦水利會成立後，受益區域內不同意者亦須強制加入為會員。水利會得向其會員徵收會費、勞役或實物等賦課，必要時也可委託地方行政單位代為徵收。由於各水利團體本身的事業基金有限，而埤圳之新建、擴充、維修或償還舊債等所需資金龐大，大都依賴貸款。同時因為水利工程受益面積廣大，一般自耕農除負擔以地租為主的稅捐之外，水租其實也是落在大部分自耕農身上；如何取得較為優惠的貸款以減輕農民的財務壓力，乃是各水利會和一般個別農民極為關心之事。而較為優惠農民之求貸對象，即是由總督府直接或間接提供的低利融資機構，包含上面提到之農村信用合作組織。台灣各農村組織除了在技術、人事受制於政府之外，信用貸款的部分則是另一種更為精緻的政治控制手法。

日本勸業銀行於1902年應總督府之請託而來到台灣，以較低的利息推廣其放貸業務。總督府將公共埤圳利害關係人組成法人，也使得水利會得以法人地位直接與勸業銀行在借貸資金方面發生聯繫；勸業銀行除了協助興築水利灌溉工程以增加台灣米糖生產，同時也吸收台灣的民間資金。對於自耕農，勸業銀行也以較低利息吸引（土地）抵押貸款，削弱台灣農村傳統高利貸地主之勢力，在台灣百分之八十之農家處於借貸狀態的處境下，由政府取得農村更深層的實質控制。但是若以基層貸款對象來看，信用組合吸引的對象則要比勸業銀行的層次更低，地主、自耕農、中等收入之佃農、無能提供土地質押者都被吸收進來，所以借貸者的分布狀態比勸業銀行更加普及。但是，雖然信用組合加入勸業銀行排除傳統高利貸地主或富農勢力的行列，然而地方的士紳、富農雖然無法影響層級較高之

<sup>47</sup> 涂照彥、《日本帝國主義下的台灣》、人間出版、2003年、第509頁。

<sup>48</sup> 吳田泉、《台灣農業史》、自立晚報出版、1993年、第305頁。

勸業銀行，卻有足夠能力順勢加入地方信用組合，共謀經濟利益。這種信用組合往「地主金融機關」發展的趨勢雖然與合作經濟的理想背道而馳，但也只有得到地方官廳認可之地主階級才有資格入主信用組合；換句話說，這樣的發展其實也不脫殖民統治者的期望與計算，甚至可說是政府的指導與獎勵在背後起作用。<sup>49</sup>當然，除了政府透過金融機制控制農民生活之外，台灣農村信用機能也充滿殖民經濟直接的作用。例如農會信用部利用會員儲金而替農民購買生產活動的必需品如肥料，肥料的支出是台灣農家最大筆支出項目之一，而且這些肥料完全是日本進口。農會的信用機能一方面將農業生產的成本轉由農民來負擔，促使輸出更多的廉價糧食至日本，另一方面也讓日本化學工業資本得到輸出市場。

二次大戰期間，總督府於 1943 年將台灣全部農業組合合併為「農業會」，加強集糧、統制消費和訓練農民等工作，使之成為戰時統制經濟的一種輔助機構。這種厲行戰時統制經濟的做法雖然也是沿襲日本國內，但是台灣農村組織化現象從一開始即是日本政府直接介入主導下半官方機構之運作，「農業會」的成立只是這一路發展趨勢的最高點。農村組織化除了遂行殖民經濟生產目的之外，也是政府逐步加緊農村控制之技術手腕。如果清鄉是日本警察領台初期深入控制台灣鄉區社會的橋樑，農村組織化則是在警察統治基礎上發展起來的成果。雖然不可否認日本政府對於促進農業生產有著極大的企圖心，但是「大家心照不宣，即使台北農事實驗場的專家也經常表示，新的農業技術要推廣到抗拒變遷的鄉村社區，必須利用警察的力量」，因為這些變遷需要「警察首長執行其權力，以保護和改變傳統行為以及導入新的習俗與觀念。」<sup>50</sup> 國家警察(national police)貫穿各地方社區，建立嚴密的監視系統，有效阻止了可能不配合政府政策的任何趨勢，將台灣的城市與鄉村完全囊括在國家的理性之中。

### 第三節 中國力圖穿透地方的警察制度

探討中華民國建立現代警察的歷程必須要從清朝末年開始，主要原因並不是因為清末警察制度已經大致完備而值得後起政權繼承發揚，反而是清末建立現代警察所遭遇到的種種基本困境，後繼政權同樣苦於應付而難以解決。

清朝雖然有各式軍隊，但是到廿世紀開始之際仍然沒有近於現代國家之警察組織。1898 年成立於湖南長沙代替原有廢弛保甲組織之「保衛局」，一般被認為多少具備了現代警察組織的雛形。但是由八國聯軍指揮華人充任巡捕掌理北京城秩序之「安民公所」，則是中國現代警察制度的開端。1901 年辛丑合約告成後，

<sup>49</sup> 涂照彥、第 516-518 頁。

<sup>50</sup> 馬若孟(Ramon H. Myers)、第 220 頁。

原八國聯軍所設置之安民公所隨之撤銷；清朝為繼續維持京城的治安，依照安民公所的制度設立「善後協巡營」，後又改稱「工巡總局」，負責北京的治安工作，主要任務分為工程和巡捕兩項。有趣的是，何以「工程」業務竟然成為警察事務，其直接原因則是由於北京的街道泥濘。<sup>51</sup> 但是，北京街道的泥濘並非當時政府失職，中國城市街道的景觀千年以來莫不如此；而今責由「警察」單位負責興修改善路況，顯然的考慮是北京作為首善之都的「觀瞻」問題，中國現代警察制度從一開始也同樣不只緝捕盜匪而已。

清朝建立警察制度之企圖得助於日人川島浪速，1901年開辦北京警務學堂並由川島出任校長，自日本警官中挑選講師，學員則是由清政府挑選三百名陸軍年輕軍官接受警察訓練，這是中國第一所現代警察專門學校。八旗子弟因為旗餉中斷，也積極爭取擔任巡警以為謀生。1905年清廷成立了「巡警部」主管全國警察工作，作為中央警察機關之始，同年警察教育也開始收回自辦，「日本教員被解聘，顯示中國人已經產生收回教育權的自覺。」<sup>52</sup> 然而巡警部的經費來源分成三個部分，一是中央政府所編的部分預算，二是中央警政單位向各省募捐，三是北京城行政單位設法就地籌款，建警的經費十分拮据；中央的警政單位已經如此寒酸，於北京之外籌設地方警察的工作自然更加困難。及至清朝結束，地方警察單位的經費從未列入中央財政預算，均由設有警察之地方當局自行設法。

雖然如此，清朝末年建警工作也並非毫無成績。依據1902到1908年之間的奏摺史料來看，建警初期關於警察教育、建立制度等方面也已發展到一定程度，但是地方警察機關成立時間較早，同時也較完備的只是天津和保定，兩地在組織章程、局制、教育、訓練、紀律等各方面之規制已算非常周到，職權分工和執法程序方面涉及之廣泛規定，亦洋洋灑灑而至為詳盡，成為各地欲推行新式警政者所依循的模範。例如，警察除了外顯的秩序維護工作之外，還包括「暗查」職守：「查性情陰險、作事嫁害於人者；查天性聰敏而所做不典，干犯王章者；查街市閒談、婦孺偶語，無心流露而有關政治者……。」而「醫官」的職守方面，包括「視察腐壞肉菜、不熟瓜果，概禁販賣；須隨時查視城內外井水，宜及時淘洗，去陳引新，俾令清潔，以益衛生……。」<sup>53</sup> 當然，這些廣泛的警察規則都是直接援用日本的相關規定。

只是，上述若干警政成就也只能出現在「通衢大邑」，離開城市而進入廣大的鄉區，警政向下滲透的努力隨即面臨兩大困難。首先，鄉區或地方警力的建置通常是由大城市所建立之警察傳習所負責訓練各地選派之員生，歸返本地而作為當地警察，但所有費用往往必須由地方自籌。然而地方財政本已窘困，募款所得

<sup>51</sup> 韓延龍等、《中國近代警察史》、北京社會科學文獻出版、2000年、第204頁。

<sup>52</sup> 黃文雄、《日本如何締造中華民國》、前衛出版、2003年、第143頁。

<sup>53</sup> 《中國近代警察史料初編》、中央警官學校出版、民國78年、第69-70頁。

十分有限，往往所需經費與實際募得經費之間差距甚大，影響警察人員之普及。其次，地方固有勢力也不必然願意配合辦理，理由可以從雞澤縣令之奏摺，看出地方原有勢力亟欲接收警察功能；若以獨立之警察力量伸入鄉間，則失勢之土豪「怨望生事」、「必欲破壞而後已」；但若遷就地方勢力而委以警兵之任，則無異「附虎以翼，橫暴嘯聚，勢必後患無窮」。在此兩難之下，如果為完成中央交辦之建警任務最後卻淪為「敷衍名目」而順由地方籌辦警力，一定會使鄉區的治安受害無窮。建立地方警政並非完全不考慮地方的需求，只是在「自治無基、公益不明」的情況下，不能做此打算，因為建立地方自治警察的先決條件，「遍查東西各國創辦情形，未有不先事強制馴至服從者」。<sup>54</sup>

對於理解中國創設現代國家和現代警察制度的歷史過程而言，上面這段文字非常重要，因為它直接指出警政若欲走出首都、走向地方，所遭遇到的基本困境與挑戰。首先是，在清末階段當國家財政力量連正規軍的維持都有困難的情形下，要求提撥重要性在軍隊之下的警察預算，事實上極端為難。解決之道，仍然需仰賴地方的供給。租界內的警察不在討論範圍，他們待遇與制度之完善，遠非中國警察可比。即便如上海、天津、漢口等大都市的警察，其經費籌措的原則乃是「以本地之銀提供本地之用……經費不出公家」。<sup>55</sup> 中央政府沒有編列預算，地方只得自行解決。都市警察的解決方法多係依賴房捐（以房屋大小、間數、價值為標準）地攤捐（地段優劣等標準），或者挨家挨戶收取。但房捐和地攤捐等項目，其實也只有都市之中較為可行；離開都市越遠，這一類稅捐的徵收越加困難與不足，縣城以下的警力也就難以延伸下去。同時「本地之銀」又是以地方豪紳的供給為主，財政監督原為中央控制地方的手段之一，而今財政出於地方而不受中央監督，這意味著地方警政控制權直接由地方勢力所掌握。然而這種地方自籌警察經費的做法，卻一直延續到民國初年北洋政府時代。

傳統中國鄉區本來大都委由地方保甲來補充警力，但為建立現代警察制度，1902年清廷曾通令全國廢除保甲與鄉團，在各省城設立「巡警總局」，以下各廳設巡警局，受地方長官指揮。但是在實際上，地方保甲制度已經是各地行之久遠的傳統組織，它是鄉村社會權力結構的反映；鄉村社會結構不變，其權力結構也不因紙面命令而有實質的變化。這種傳統保甲制度所形成的權力關係，就「臨時台灣舊慣調查委員會」委員之一的京都大學法科教授織田萬所觀察，發現保甲的實況是：「仕里老者，不善良之人多，遂有假官府之威，殘害人民者」，「其勢力凌駕州縣官」，清朝「屢次戒飭地方官憲，企圖振興改善保甲制度，亦多屬具文，以至於今，益廢弛矣。」所以「鄉村者，各自見一小王國之狀態。」<sup>56</sup> 鄉村的傳統勢力自成一小王國，國家警察權力又受制於地方指揮，後者「權上加權」

<sup>54</sup> 《中國近代警察史料初編》、第 234 頁。

<sup>55</sup> 羅炳綿、「中國警察制度的產生及其發展」、《警政史料》、國史館、民國 78 年、第 99 頁。

<sup>56</sup> 《中國近代警察史料初編》、第 295.299 頁。

如虎添翼，後果可能比不設警察更加嚴重。

歸根究底，清末之國家威信屢遭重創，而各省軍事力量逐漸抬頭，地方勢力根基雄厚，中央財政力量不足以監督指揮地方，此與霍布思所描述之現代國家以「利維坦」巨獸姿態雄視天下之局面正相反；無此大一統局面則「自治無基」，無國家之統一教化則「公益不明」。與其說地方「不善良之人多」(前織田萬語)，毋寧說「不先事強制馴至服從」(前雞澤縣令奏摺)者，天下其實也就無所謂「善惡」之分。中國現代警察制度的發展，就是在這樣的環境下勉強上路。

## 二

民國建立之初諸事紛紜。中央雖在北京而有總統，但地方政府組織各行其是，至1913年始有《畫一地方組織令》的產生，公布「省道縣官制」，各省以民政長為首，官衙稱為行政公署；隔年民政長改稱「巡按使」，縣長稱為「知事」，名稱上讓人彷彿有回到清朝的錯覺。然而真實情況卻是，各省所設之「都督」原係不涉省政之軍職，但是辛亥革命以來各省都督以軍事力量掌握局勢，實際上已集軍政大權於一身，輿論雖有軍民分治之呼籲，但也莫可奈何。不過民國既成，以軍治民終究有礙形象，因此招募警察以管理內政實也勢在必行。1914年公佈《招募巡警條例》，條件在25歲以上35歲以下，體質強壯、粗通文字、熟悉地形等，要求並不算高。在當時警察是一種不受尊重甚至是不光彩的行業，不僅經濟收入微薄、社會地位低下，應募之人大多為都市遊民，接受簡單訓練即上崗執勤，因而素質極差、流弊叢生。因為警察體系只是初步成立，所以警察單位的主官也多係軍人。由於軍事統治的需要，北洋政府時期京師和各省之軍隊和警察數目都呈現膨脹趨勢。<sup>57</sup>當然，警政的好壞也不能一概而論，照例首都警察的狀況尚可。首都北京警察制服整齊漂亮，手持警棍，身配東洋刀和捕繩、哨子，相對而言仍較體面。北京警察廳甚至在城區中較偏遠的處所設置了「巡警閣子」，「隔成前後兩間，內外打掃乾淨，裱糊漂亮，裏間為臥室，外間置一八仙桌，壁上懸掛各種簿冊，並且備有電話，經常有人擔任守衛，隨時受理人民告訴」，<sup>58</sup>倒也有模有樣。警政辦理尚佳者，還包括其他幾個各重要都市。

民國初年，北京政府以內務部警政司掌理全國警政，雖然陸續發布各種地方警察官制，但警察機關之存在仍以各地省會商埠為普遍。特別重要的是，警政司規定各「省」應設警務處，但是各省財政困難，規定僅為具文；「承上啟下之省統轄警察官署仍未成立，每省成為群龍無首之局面。」<sup>59</sup>換言之，民國初年警察的實際有效管理範圍僅限於大都會區，連「省」級都無法成立全省之統一管理機關，省級以下的「縣」(依規定縣設警察所由知事兼任所長)，以及再以下的區域，其實也就各自為政了。省以下的廣大區域，大多是在軍閥統治下，所以警察

<sup>57</sup> 韓延龍等、第316-7頁。

<sup>58</sup> 《六十年來的中國警察》、中央警官學校印、民國60年、第376頁。

<sup>59</sup> 《六十年來的中國警察》、第7頁。

難免成為人民最不歡迎之人。原因至少有三點，軍閥以搜括民財積極養兵為首要急務，無有財力支援警政；警察待遇微薄，轉而魚肉鄉民；待遇微薄加上政府不重視，以致警察裝備簡陋毫無威嚴形象，偏遠地區「警察機關多設於舊廟破寺中，幾桿廢槍，一身破衣，如此警察自不足以領導民眾。」<sup>60</sup> 其實地方警政實況之寒酸與腐敗，乃是整個國家警政發展程度的縮影。中央及地方政府專賴軍事主控局面，其實並不真正重視警察作用，連接受正規警察教育者也不一定在警政領導高層受到重用，軍閥之親友僚屬或有戰功之軍伍人員亦可擔任警官。警察教育也是如此，雖然基本上規定由中央來辦理高等警官教育，但是各省亦同時自辦各類警（官）察教育以因應地方需求，標準不一而課程紊亂，種種不利的因素匯聚在一起，建立警察制度以輔助政府統治之意圖，最後證明遠水救不了近火。有鑑於此，北京政府於 1914 年即頒布《地方保衛團條例》，規定凡「縣屬未設警察地方」得設保衛團，主要職權在於「編查戶口」及「圍捕匪徒」，作為警察之輔助組織。事實上「縣」級未設警察者所在多有，所以真正發揮作用的仍是地方傳統勢力。這種妥協的做法繼承了清朝的保甲經驗，爾後的南京政府也繼續如此。

### 三

南京政府成立之後，在中央政府之下，各省行政機關至少在表面上開始依照《省政府組織法》成立省政府，由省府委員七至十一人採合議制綜理省政，並且公推一人為主席。於此國政漸漸統一的階段，中央與地方乃至基層之警察組織也陸續有了較完政的法令規章，逐步建立全國性的警察制度，可謂中國真正有系統建警工作的開始。1927 年警政司改隸內政部，其警政職責包含了行政、戶籍、民團、出版物檢查、社團立案、禁煙等。1929 年之後警察經費問題甚至在中央政府的法令上有了突破，由國庫開始編列預算，並規定各省統籌支應各省警費，成為警察經費來源的最高依據，總算是一個改革的現象。1929 年頒布《省警務處組織法》，1939 年更規定各縣政府以下區署得設警察所。但事實上一直到抗戰結束之後，上述省縣區署真正設立警察單位者仍少，警察單位之設立仍以首都、省會、商埠為主。但是各種專業警察，如水上、保安、鹽務、森林、工礦、刑事等警察，卻在此一階段都陸續成立。1935 年頒布《警官任用條例》規定省及院轄市警察主管得任用少將以上軍官，首都之警察首長得任用中將以上軍官，顯見警察人事依舊充滿軍方色彩，但是全國之警察人事法規至少也開始統一。

1936 年是南京政府成立之後，企圖進行警政改革之非常關鍵的一年。所謂關鍵，並不一定意味改革成功而局面翻然一新，而是指南京政府企圖突破傳統的困縛，或者至少嘗試向傳統制度正面挑戰，將政府能力之極限積極推前。事實上南京政府成立之後蔣中正總司令對於警察功能即已格外重視，甚至 1931 年一度打算設置位階極高的「警察總監」，但是此案依各國慣例均將警察設在「內政」之下而無單獨成立直屬警察單位而作罷。蔣中正之所以有此企圖，主要因為眼見

<sup>60</sup> 《六十年來的中國警察》、第 2 頁。

各省行政首長對於警察職權多不尊重，對警察之經費儘量減少，反而對各省之保安團隊則隨意擴充，認為仍是軍閥思想作祟，因而在 1936 年軍事委員會提出了「裁團改警」計劃，通過行政院以密令《整理警政原則》規定各省之「保安團」即日起分三年逐步裁撤，其職務改由警察擔任，保安團隊之槍械撥歸警察使用；同時，各級警察機關之設置與組織力求畫一，未設警察之鄉村暫由保甲代行警察業務，警官教育統一由中央警官學校負責。<sup>61</sup> 這些改革都是針對中國建警以來諸多障礙之企圖翻轉。

「裁團改警」計劃企圖以三年時間來逐步推行，但本案隨即因為抗戰爆發而停止，最直接的原因是前方的軍隊極需地方保安團來徵補兵員；倘若真的裁團改警，各地並無相當的行政機構能夠替代地方保安團來執行徵兵任務。當然，假設未曾爆發抗戰，「裁團改警」計劃是否能順利實施也不無疑問，因為自民國以來地方治安除了部分地區的警察武力之外，尚有國民兵團、自衛隊、清鄉隊、保衛營、警備隊、特務隊，等等名目繁多、系統分歧而實無主管之各式以個人忠誠為中心的武裝勢力。姑且不論各地方勢力是否為各地軍閥麾下之組織，中央政府若無法直接指揮各地軍事實力人物，更遑論越過這些較高層級之地方力量、而任意能割取其基層之根據。同時，即便南京政府試圖以國家警察取代這些地方勢力，此時國家亦無足夠的行政資源來配套進行，協助質量充分之警察進入地方，統一管訓而達成警衛「一元化」目的。甚至於，抗戰開打之後由於社會經濟日趨困難，地方的治安日形嚴重，盜匪層出不窮，此剿彼竄；（形式上於戰區各縣戰訓總隊長，也就是縣長轄下的）戰時游擊隊之活動對於抗日雖有貢獻，但是游擊隊成員也極為複雜，包含民團、潰兵、散警、紅槍會、大刀會等，也每易流為匪寇。各縣市缺乏警察機關統一有效之指揮綏靖，反而更依賴原有地方武力來維持治安，那怕只是暫時確保局部之安寧。因此「裁團改警」計劃無疾而終，國民政府不得不向現實環境妥協；因為國民政府所面對之現實的大環境，不只是中央軍事武力無法滲透貫穿地方，連最基本的人口資訊，也因為行政力量的「天高皇帝遠」而無法清楚掌握。

為了摸清楚領土之內最基本的人口資訊，北京政府於民國元年即匯集各省之現有戶口資料編為表冊，1915 年公佈《縣治戶口編查規則》企圖進行戶口清查，此外又公佈《警察廳戶口調查規則》，希望有警察運作之都會地區能夠先行實施調查。結果，當然只有少數省份依法辦理。1928 年國民政府定都南京之後再次沿用北京政府舊有規則，以江蘇、浙江、安徽三省進行辦理戶口查記，但以基層行政組織尚無基礎而又落空。幾次陸續推動之人口調查工作，結果都只有在少數地區及都市實施，從未普及至全國。甚至於 1931 年國民政府公佈了《戶籍法》，「當時各省對『戶籍法』多不瞭解，認為戶籍登記毋庸辦理，因之未能實施。」

<sup>61</sup> 《警政工作概況報告書》、內政部警政署、民國 83 年、第 3 頁。

<sup>62</sup> 可見國民政府在試圖推動人口調查時，在主客觀條件上遭遇諸多巨大困難。但是如果以政府進行戶口調查之技術能力當作主觀條件的話，國民政府相關技術能力確實有過某種「躍進」，而這種能力的躍進則與清剿共產黨有關。

1930 年前後，國民政府為了對付中國共產黨在鄉村地區的蔓延而公佈《清鄉條例》，同時鑒於省政府對於偏遠的縣份難以督導，因而增加省級以下的各式彈性輔助機構，例如首席縣長、行政區督察專員、行政區長官等各種補救性職務，以企圖拉近省政府與基層的距離。這些臨時機構之督察範圍並不確定，督察專員也可以兼任當地縣長及地區保安司令等職。同時也基於剿共軍事需要，刻意逐步強化了作戰地區的傳統地方保甲制度。1932 年所謂「剿匪區」推動《保甲戶口條例》，通過保甲制度進行戶口清查之後，開始逐戶發給門牌，對於地方的掌握稍有成效。隨著對日抗戰的展開，國民政府基於剿共的實際經驗，以及戰時對於人力資源充分掌握之急迫需要，陸續設法將保甲制度與戶籍登記統一規範，雖然還要等到 1942 年才在日本佔領區之外的每一縣份設置了戶政股，充實基層戶政人力。國民政府甚至明令 1943 年為「戶政年」，在四川、青海等省份普遍辦理戶口清查，而其他統治範圍的後方省份則視情況分區辦理，執行上似乎也較以前更認真。但是戰時人口大流動已不易掌握，戰後卻又是一次人口大流動，加上戰後許多地方仍舊動盪未定，所有的調查都只能局部完成。1946 年政府修正戶籍法並增列「國民身分證」項目，規定由縣級政府製備，每人一份。同年再次推動戶籍登記，但至 1949 年止只有廿七省辦理完成，計有 933 縣市及 10 個院轄市製發身分證。<sup>63</sup> 簡單回顧中華民國之戶政發展史，基於國共內戰之迫切需要而催促政府與保甲制度結合，意外增添了政府的戶政能力與成功經驗，同時也再一次提醒政府與傳統地方勢力合作之必要性；因為就行政能力只發展到這個層級的國家而言，實在也沒有別的更好的方法。

其實南京政府已經不只一次規定「在未設警察之鄉村地區，則暫以保甲代行警察事務。」基層國家警力的空缺，除了依賴既有組織之外無法推動政令，這是北京政府以來持續沒有改變的困境，故而以保甲代行警察事務的規定自然也重複出現。不過問題在於，地方保甲要「如何」代行警察事務，北京政府與南京政府也都沒有真正有過處理，代表這樣的規定其實也只是具文而已。保甲的落實運用始於「剿匪」之軍事需求而成，政府企圖將其局部的成功經驗推廣治全國，接著於 1937 年正式通過《保甲條例》，規定保甲長由區鄉鎮長招集公民來推選，保長受區鄉鎮長指揮，進而指揮甲長，辦理保甲規約、戶口、編組、壯丁、輔助軍警及其他行政事項，且以連坐規定約束集體行為。實際上，保甲長的公選經常有名無實，多係上級直接指派。然而或許因為「剿匪」區域畢竟有限而蔣中正又格外專注於此，國家將僅有的行政資源集中用於少數地區，故而保甲之推動多少有其

<sup>62</sup> 《中華民國史內政志》、國史館、民國 81 年、第 154 頁。

<sup>63</sup> 《中華民國史內政志》、第 161 頁。

實效；一旦全國普遍推行，上述小範圍戰區的軍事、地理和行政優勢不再，保甲制度立刻恢復傳統原貌。「查我國自施行保甲制度以來，一般有品學、有聲望、有能力、有經驗人員，大都隱避不前」，「因此一般地痞流氓，趁機取代，藉以斂財，荼毒孤兒寡母，軟弱無知之輩受害最深。」<sup>64</sup> 抗戰開始後，國家與地方的關係也沒有脫離清末民初以來的格局，也就是「站在自上而下的路線上，地方官無法執行職務，竟有成為紳士們的傀儡。中央在名義上是集權，機構上也已築下了直達民間戶內的軌道，而實際上卻半身不遂，所築軌道反而給別人利用來營私舞弊，大權旁落於無數土皇帝手上。」<sup>65</sup> 中國地方警察行政依舊徒有虛名，即便「警、甲」雙軌並行，然而後者權力更大，警察「在鄉鎮實另無固定的任務，此亦日後民團保甲之被重視，而反為推行警察制度之障礙的原因。」<sup>66</sup> 換言之，地方之保甲如今「合法地」成為宰制勢力，反過來排擠真正合法警察的發展。更不幸的事實是，行政力量加強了地方保甲勢力的同時，各地方也沒有因此而免於盜匪勢力的宰制。

「三十三年十二月，某高級司令部運輸官兵，由一六圩至乳源途中，被流匪劫殺。當局震怒，下令剿辦雲門山附近數十村莊。一時村民被拘捕者數十人，牲畜財物悉被抄沒，村民多逃避本寺。」<sup>67</sup> 此案顯示各地流匪劫掠之對象，即使作為國家象徵的「軍隊」也不能倖免，更遑論一般生民；同時軍隊的任意反應，本身也同樣也構成人民生命財產之威脅。以下則是同一案主跨越較長時段之敘述摘要：「當時正是北伐時期，時局紊亂動盪不安，家鄉有人先做土匪，後成民軍領袖，有錢有勢鄰里眼紅，我就認為這是飛黃騰達的捷徑。」「購取槍械，召集數十不肖青年潛入深山為匪，夜夜率眾下山，搶劫民間財物，綁去富家子弟。」「民國十五年，家叔做了仙游縣長，我就率部就任警備隊長，兼辦稅捐，全縣稅捐大半派我徵收。」「旋調海軍陸戰隊團部，擔任偵緝隊長，抓人殺人，屢行不義。」「年餘之後，轉任剿赤指揮部中隊長，駐防平潭島。」「自己軍中亦設舞廳、樂隊、劇團，可做隨時娛樂。」「佔據平潭時人口五、六萬人，該處縣長、警察局長、稅捐局長等都由本部委派充任。」「民國廿三年，我率眾下海為盜，搶劫客商船隻……憲警到處追剿通緝，但是我們有的分散回家，有的逃往台灣，沒有一人落網，只有親戚數人冤枉被捕。」「抗戰期間，因為我的勢力龐大，又是有心愛國，恨惡日本，出任福建軍事特派員」，「抗戰勝利，部隊結束，調任綏靖公署參議，領了一大筆錢……不久回到廈門改做生意，開設中建貿易有限公司，自任總經理之職。由匪而官，由官而商，我的人生始終不能得到滿足。」<sup>68</sup> 由於上文案主作此陳述的宗教場合與政治立場無關，假設所言不虛，可知民國以來

<sup>64</sup> 「慎選保甲人員以便推行地方自治」提案，《役政史料》下冊、國史館、民國 79 年、第 308 頁。

<sup>65</sup> 費孝通、《鄉土中國、鄉土重建》、第 67 頁。

<sup>66</sup> 《六十年來的中國警察》、第 34 頁。

<sup>67</sup> 岑學呂編、《虛雲和尚年譜》、中華大典編印、民國 58 年、第 162 頁。

<sup>68</sup> 張一舟（見證人，可能是假名）、「江洋大盜悔改信主」、《福音見證》第一集、台灣福音書房出版、民國 88 年、第 69-79 頁。

「官、盜、兵、匪」角色隨機互換，政府部門人員隨地方勢力差調，地方勢力、地方政府、地方盜匪、地方軍隊以不同形式，同時宰制地方百姓；地方百姓不堪剝削而加入盜匪或軍隊，盜匪再伺機聽由政府或軍隊收編，如此「縱兵殃民、逼民為匪、收匪為兵」的惡性循環，遂構成民國以來甚至到抗戰期間中國地方基層生活未曾有過重大改變的基本處境。

#### 四

回顧清末密雲縣令曾因籌款不易而企圖寓警察於保甲，府尹批其奏章表示：「籌款之難，古今同慨，惟能辦事，則官民相信，籌款之法亦在其中。」<sup>69</sup> 奏章批示的內容，猶比籌措資金不易而公司發展受限，公司發展壯大之後籌措資金自然容易，頗有自我循環論證之邏輯疑問。但是這種推論方式對於探討中國地方基層統治問題的癥結，卻也有某種啟發性。前所謂「惟能辦事」絕不是單一行政任務（如建置國家警察於地方）之成敗而已；地方建警而竟被地方傳統權力收編，乃是因為以警察為象徵之整體國家權威未能建立的緣故。有論者對整體國家權威的長期失望而導致以下的判斷：「但是我從這些事實中得出來的結論，卻不是加強遠離老百姓的中央權力，而是，相反的，應該在基層自治事務中去加強啟發和領導作用。」<sup>70</sup> 這應當是對於中央政府「恨鐵不成鋼」之餘，力圖自行開路的做法，也不是全然沒有根據。然而中央整體權威若始終不得更進一步成長健壯，基層的自治自主欲不受原有鄉村社會權力結構之影響，至少從中國的實踐上來看是非常困難的。

國家的權力若無法深入廣大的中國鄉村社會，建立現代國家之目標始終只是可望而不可及的理想。雖然從廿世紀開始，中國中央政府確實竭盡全力希望能夠加強對於鄉村的控制，但卻又深陷於至少從清末以來的地方權力泥沼。國家權力的行使（徵稅、地方治安等）一直是透過中間人（地方鄉紳或地方組織）來遂行。這種間接統治的形式或許可以被形容為一種國家經紀人(state brokerage)制度，國家與人民並沒有直接的接觸與直接的關係。以杜贊奇(P. Duara)「國家內卷化」(state involution)或者「國家的華而不實」概念來解說，國家之所以會華而不實，乃是因為，在建立現代國家的過程中，國家機構並不是靠提高舊有機構或新增機構本身在工作效益上的增長，而是靠複製、或擴大原有的國家社會關係而擴充了國家的行政職能。就中國的案例而言，國家政權正規機構雖然明顯可見其職權擴張的成就，但是因為政權的擴張乃是依賴非正規機構來推動其政策、而又無法控制這些機構，最後導致國家在政權增長的過程中，鄉村社會的非正規團體替代了正規組織，成為一支不可控制的力量。<sup>71</sup> 若與史科屈波(T. Skocpol)的觀點相對照，史科屈波認為當國家組織能夠順利而有效地處理它所宣布的任務，統治的

<sup>69</sup> 《中國近代警察史料初編》、第 251 頁。

<sup>70</sup> 費孝通、第 62 頁。

<sup>71</sup> Prasenjit Duara、《文化、權力與國家》、江蘇人民出版社、2003 年、第 51 頁。

正當性就不致於陷入危機；而國家組織和結構的能力開始衰敗時，它的正當性在強力的反對團體眼中消退，社會革命的風險因此升高。<sup>72</sup> 但是杜贊奇的觀點卻以為，並不是國家政權的衰敗，反而是國家政權在某些方面的加強（華），但是卻沒有相對地提高官僚體系本身的合理化（不實），這樣單方面的政權擴張反而導致自身的腐敗與革命的發生。「經紀體制是前官僚化或者世襲官僚政權向合理化官僚政權轉化的一個必經階段，但通過這一階段而完成轉變並非易事。國家的內卷化模型表明，在新生政權中，經紀體制不是趨於滅亡，而是傾向於自我膨脹。」<sup>73</sup> 在「被國家強化之後的經紀體制」拖垮之前，過度政權必須要盡速擺脫它的糾纏，這是一場時間的競賽。但是國家要如何才能擺脫華而不實階段的永久持續化？解套的方法，特別是對於一個新生政權而言，恐怕仍在於「以行政權為首的，並由該行政權威在某種程度上妥善協調出一套行政、治安和軍事組織」之現實主義式的國家。<sup>74</sup> 這樣的說法雖有循環論證之嫌，但是卻也指出「行政、治安和軍事」綜合為一體的中央組織，乃是國家權威得以樹立的現實前提。

國家權威的建立乃是地方自治的基礎，但國家權威之建立其實是有順序的。首先是，軍隊必須長期有效威鎮地方，地方行政機構方得挾軍隊之餘威而主導、替代原有的地方人事；也就是說，唯有軍隊長期有效地創造出安定的「大後方」，地方行政才有量變而至質變的可能。反過來，如果連基本的武力壟斷和地方綏靖都做不到，或者說無法做到一個高度的百分比，國家軍隊無法留下足夠長期安全的「後方」給政府與警察當作舞台，或者中央武力的現身時有時無而極不可靠，地方無法在「背有靠山」、「狐假虎威」的情形下發展權力，地方只能依賴現有的條件設法自保，地方政府和警察的功能恐怕就更難「中央化」。地方的現有條件，當然包括現存的權力結構，在「每一個人與每一個人相互為戰」的「自然狀態」下發展出局部的「利維坦」或者地方的小秩序、小王國。中央為求能將國旗插入地方，只好任由地方小秩序繼續存在，否則誰來升旗？簡言之，只有中央能夠滲透地方到達一定的量，地方才可能被中央所變質而轉化；如果量不足，僅有的、稀薄的量非但不能發生作用，而且也只有被地方勢力牽著鼻子走的份；而被牽著鼻子走的過程，甚至反過來強化地方利用中央授權之名，而行自主擴權之實，更進一步增加其排擠中央力量介入的實力。有警政論者認為中國現代警察只局限於都市而未能深入廣大的鄉區，「除警察經費支絀之外，是傳統社會結構之不易適應。」<sup>75</sup> 但是從國家理論的角度而言，中國傳統社會長期存在千年以上，一直就是這樣，並無所謂適應不適應問題。適應問題之所以發生，乃是現代國家轉化社會之積極企圖，與既有社會結構相互衝突的結果。整個廿世紀上半葉，中國的軍隊版圖五顏六色無能真正統一，許多地區一直屬於半獨立狀態；若連中央層次的國家整體權威都不穩定，向下滲透之餘力自然也極為有限。這並不是傳統社會

<sup>72</sup> Theda Skocpol, 《國家與社會革命》, 桂冠出版, 2001年, 第35-36頁。

<sup>73</sup> Duara, 第185頁。

<sup>74</sup> Skocpol, 第33頁。

<sup>75</sup> 羅炳綿, 第102頁。

的不適應，而是國家的現代性不足，使得傳統的社會權力結構對於企圖轉化社會之國家力量，更有機會「綁架」或「撥歸私用」(appropriation)。

國家現代性不足問題牽涉許多面向的因素，是否擁有足夠的財政能力以遂行政府轉化社會之企圖，乃是所有意圖得以實現的基礎。西歐現代國家於十七至十九世紀紛紛建立了現代警察制度，多少也得力於資本主義和重商主義的發展，為國家提供相對充裕的財政收入所導致。中華民國追求成為現代國家的起步階段，經濟發展的程度原本就離農本經濟不遠，現代工商雖有成長，但在戰爭不斷制度難立等客觀條件束縛之下，國家財政始終窘困不已，其他國家目標同樣需要財務資源，發展警政自難成為眾多國家目標當中較優先的項目。南京政府成立之後雖然開始比較重視警察制度，中央國庫開始正式編列警察的預算，同時也明令各省政府負起編列各省警費之責任。怎奈當時國庫本身已經十分有限，大部分省市之財政更是虛空，所以建立健全警政制度之意圖與實踐的落差甚大。以中央層級的內政部「高等警官學校」為例，直到 1933 年該校仍然是由學生繳納的「學費」來勉強支應開支<sup>76</sup>，在學校分類上，與「私立」學校無異。中央基於財力不足之現實，只得授權各省自行辦理警官教育，但 1931 年九一八事件後各省也因財力問題，各式警官學校也大多停辦。警官之維持已如此困難，為數更多之基層員警問題更加嚴重。抗戰時期警察的素質（尤其基層員警）降低問題日益惡化，主要原因之一即是警察待遇不足而導致行為的偏差。幾經提高待遇之磋商，國民政府終於決定戰時首都重慶市警局和內政部警察總隊的警員（注意 不是全國的警員）待遇，依照中央公務員生活補助費之基本數，發給十分之四。「把警察待遇訂得不如委任官或雇員，即係仍把警察看做不如委任官或雇員的重要，這無異不想提高警察的素質，實非行政前途之幸。」<sup>77</sup> 或許，國民政府也早已明知從中央到地方政府無不極端缺乏財政餘力來辦理警察事務，所以中央警政法規僅僅明令各省「酌設」警務處，毫無國家法令的強制氣勢。直到抗戰勝利，省級設警務處者極少。縣警察機關由縣長兼任警察所所長，絕大部分地區也有名無實。直到 1940 年行政院公佈之縣警察組織大綱，仍只規定縣政府所在地設置警佐，綜理全縣警察事務，但在地域要衝人口眾多之縣則「得」設警察局。從這些語帶保留的法律字眼中，「隱約可見縣警察機構之可有可無，似少定論。」<sup>78</sup> 但警察功能之所以「可有可無」，除了經費和地方社會結構問題使之難以有成之外，時代的大環境同樣也使得警察的功能無法得到足夠重視。

南京政府曾經宣示「軍隊應為領袖揚威於海外，警察應為領袖宣德於國內」之「對外唯軍、對內唯警」原則，看似較前更加重視警察的功能，但當時的環境在「軍事第一」氣氛下，警察地位不過「警衛」，不過軍隊的附庸。一如內政部

<sup>76</sup> 羅炳綿、第 101 頁。

<sup>77</sup> 鄭宗楷、「談談中國警察史」、《警政史料》、國史館、民國 78 年、第 4-5 頁。

<sup>78</sup> 《六十年來的中國警察》、第 12 頁。

警政司之指令強調「今後警衛制度應採『以國防為中心』之原則」，於軍令系統下運作。由於警察與軍隊有著維護國家政權的高度同一性，現代國家的軍警分工趨勢於此時並不明顯。例如 1936 年《維持治安緊急辦法》、1937《危害民國緊急治罪法》、1939《懲治盜匪暫行辦法》等等一系列法規，賦予軍隊相同於警察的維持治安和執行逮捕之權利，甚至於涵蓋警察所不曾擁有的司法審判權。同時也因為警察的功能僅是軍隊之輔助，所以警察機關難免成為安置閒餘軍人的場所，成為減緩裁軍衝擊的備便安全網。故而戰前 1934 年全國警察官吏中至少有 20% 來自軍隊，戰後 1947 年「建警方案」更開宗明義直言「本方案以配合整軍計劃」為主，全國復員軍官轉任警官者約佔警官總數三分之一，結果造成警察素質下降更甚。雖然抗戰勝利之後於 1946 年成立的「警察總署」，它在內政部之內有較強的獨立性，地位也比過去的警政司為高，規模也比警政司更大，警察制度有了一定的變化與強化，但是中華民國現代警察制度與功能，整體而言徒擁虛名的成分並未大幅改變。在經濟條件上沒有能力重視，在行政條件上受制地方勢力，在軍事條件下又淪為助手，整個大陸中國時期，警察基本上只能算是顧及國家形象的「必需品」，但又是「不盡實用」的「奢侈品」。

## 五

國民政府來到台灣之後，現代警察的建置與功能在 1950 年代才得到落實，成為既必需而又實用的組織。行政長官公署時期除花蓮、台東、澎湖之外，各縣市設立警察局；省政府成立後，所有縣市一律設警察局。以日本人為主幹的台灣警察被遣送回日本之後，台灣警察人力之大量空缺從兩個方面得到彌補，其一是 1944 年中央警官學校即已開辦之「台灣警察幹部講習班」等班隊，儲備幹部九百多人來台接收警政。其後部分隊員在台灣自設之「警察訓練所」附設警官班訓練班受訓，以彌補警官人力不足，1949 年中央警官學校也併入上述警官訓練班。其二則是台灣光復後所設置的警察訓練所，招募四種班隊，甲（丙）警官（員）訓練所招收台灣高中（初中）畢業生施以訓練，而乙（丁）警官（員）訓練所負責分批調訓繼續留用之台籍警官（員），後者只「施以二至八週之精神訓練」。<sup>79</sup> 1947 年為止，台灣警察訓練所結業分發員警高達 7698 名；1948 年台灣省警察訓練所改制為現今的警察學校，台灣警察人力在量的方面基本上已經足夠。隨著 1949 年底大量軍民湧入台灣，警察人力也相對提昇，制度上也發展成縣市設警察局，局外設分局，下設警員廿名以上之分駐所與十名以上之派出所；日本統治時期遺留下來各地警舍也正好得到充分應用。1949 年之前中華民國警力的配置其實都只是「重點制」，唯在 1935 年曾於江蘇省若干縣市試行普設「警勤區」，企圖改變大陸之「鄉村無警」現象，但也因為戰爭而中斷。國民黨政府撤至台灣不久，台灣每一村里均已納入警勤區範圍，過去大陸「鄉村無警」之無奈，以及基於這樣的無奈現實而委諸地方「經紀人」來實現國家政策的現象，終於在這個小島上結束；國家開始與人民全面、直接接觸。

<sup>79</sup> 《抗戰與台灣光復史料輯要》、台灣省文獻委員會、民國 84 年、第 328 頁。

1950 年代國民黨政府處於高度警戒狀態，嚴防反攻「基地」存在任何危及政權安定之可能。因而政府早於 1949 年來台之際立就將大陸時代已成立之警察大隊改為台灣省保安警察第一總隊，原資源委員會工礦警察總隊改為保二總隊。（保三、保四總隊則於 1978 後年陸續成立）當然，其他專業警察（漁業、稅務、森林、工礦等）也陸續恢復成立。「保安警察」的任務與一般警察有所區隔，它著重於「清剿匪類、鎮壓地方變亂、有關治安必要地區之警衛、有關倉庫場廠之駐衛。」<sup>80</sup> 換言之，保安警察的功能直接與政權之保護息息相關，而且政權越不穩定者，對於政權的捍衛更加積極，對於社會的風吹草動更加敏感，控制程度也更嚴密。除了頒布戒嚴令以強烈壓制集會遊行、結社請願、罷工、罷市等可能危害政治秩序的活動外，政府並於 1950 年通過《取締散兵游民辦法》企圖約束來台的大量人員，1955 年又頒布《取締流氓辦法》強力維持社會秩序。然而，群眾之沉默與唯命是從，統治當局不能就此滿足；政權穩定的程度欲達到讓統治者感到安心，必須將統治網絡與社會基層結合無間，方能更進一步徹底掌握社會資訊與人心動向。在這個方面，日本統治台灣期間所遺留下來的戶籍制度，迅速被國民黨政府接收善用。

1949 年各省人民大批來台，戶籍闕漏甚大，入境者及在逃人犯均無法掌握。為嚴密戶口以適應「動員戡亂」之需要，國民黨政府 1950 年直接規定台灣戶籍由警察機關主持。事實上自 1930 年代之後，日本統治下台灣保甲制度已經成為全島性網絡，警察系統寄身其間而發展出以警察為主的台灣戶口行政。「以這種基礎發展到今天，戶政和警察一直很難分開。」<sup>81</sup> 台灣的保甲制度早於 1945 年戰爭結束之前即已功成身退，但許多戶政人員，特別是日本統治期間穿梭於保甲與警察之間、對戶籍業務至關重要的保甲書記，於戰後繼續任職於鄉鎮公所和戶政事務所，成為台灣地方行政的一支主力軍，這些戶政遺制和人事條件都有利於台灣繼續進行「戶警合一」的制度。台灣戶籍工作經過逐次嚴密調查而減少誤差，1953 年起全面換發國民身分證與戶口名簿，奠下 1956 年九月十六日為標準日之「台閩地區戶口普查」的基礎；這是中華民國立國以來首次進行的全國戶口普查。

經過國民黨政府高壓統治，確實掌握台灣政情與地方民情，以及韓戰爆發後美國介入台海危機而有助保障台灣安全，加上 1950 年代初期經濟力量漸見恢復甚而開始推動經濟建設，政府財政收入漸漸改善等因素，「反攻第一、軍事第一」之氣氛雖未稍減，但警察制度也確於同時開始有了被重新重視的基本條件。政府對警察的重視，當然也是基於統治之需要，但是有兩個方面的發展格外突出，第

<sup>80</sup> 《中華民國史內政志》，第 488-489 頁。

<sup>81</sup> 蔡慧玉、「日治時代台灣的保甲戶籍行政」，《歷史文化與台灣》，台灣風物雜誌社出版，民國 65 年，第 318 頁。

一是警察地位的明確化，第二是警察功能的政治化。

大陸中國各時期已經累積為數可觀之各種警政法規，但是基於戰爭的需要，警察的職責為配合戰爭總動員而顯得彈性極大，廣泛無邊而沒有切實邊界。來台之初，政府各機關倉促復員而開始推動政務，在各項制度百廢待舉重新起步的階段，許多工作的推行自然崎嶇不順。在這個時期（沿襲大陸舊例）一般行政機關對於警察機關的期待，依然維持著警察乃是「協助諸般行政之行政行為」之觀念，於推行工作遭遇困難或阻力時，皆即要求警察機關出面協助，甚至將越來越多與警察機關本來無關的工作亦責由警察機關負責。「找警察」成為行政工作的推動捷徑，而警察單位本身也因此而職權更加膨脹而混亂。1953年政府正式通過《警察法》，劃定中央與地方警察權限，於警察體制與組織等重新擬定統一的規定，做到警察業務管轄與任務指揮的一元化。此外，警察法的單獨制訂也賦予警察更確定之法律地位，同時藉著該法對於警察職權之界定，連帶地將警察功能從漫無邊際的行政沼中獨立出來，使台灣的警政發展從此也有了較為明確的法律軌道。

然而，警察法規雖將警察職權予以界定而使之獨立於一般行政的越份要求，但是這絕不意味台灣警察的職權範圍因為警政專業化而緊縮。一旦中華民國開始追求成為現代國家，同時台灣又處於「動員戡亂」企圖反攻復國之基地地位，警察之功能無論如何界定，其實質內容仍必非常廣泛。除了違警處分、偵查犯罪等項目外，警察法所律定之警察職權尚包括保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業、建築、市容、戶籍等等龐雜項目，基本上仍是大陸時期各項規定的繼續，只是於連續當中有著變化。例如民國初年「衛生」工作為警察機關法定職責，一如日本時代衛生工作的歸屬警察；南京政府成立之後，衛生行政機關開始出現而且它的工作也日趨專門化，警察機關的工作重點隨即移轉至「環境衛生」，所以都市警察局多附設衛生隊負責打掃街道，其內勤單位則配合衛生行政機關協助防疫、保健工作。來到台灣之後，衛生行政中的督導、執行、取締部分皆交由警察機關辦理，工作範圍涵蓋環境衛生、防疫、取締密醫偽藥、飲食安全、虐待動物等，涵蓋面甚廣。再者，警察法延續清末以來「工巡」總局的精神，將「營業與建築」若干事項列為警察執掌；其中建築的部分則發展為違章建築之取締，營業部分發展成「特種營業」之管理，凡理論上與「公共安寧秩序或善良風俗」有關者皆在其內，對於特種營業之申請設立、營業地點時間、報告義務、遵守事項及其罰則均有詳細規定。雖然1962年之後特種營業或特定營業之範圍略有縮減，但是仍然涵蓋了戲院、旅館、酒吧茶室、遊藝場所、爆竹煙火、委託寄賣、舊貨買賣、傭工介紹、腳踏車修配、保管業、刻印業等。市容部份包括廣告物、都市景觀之管理，於南京政府時期已有規範，來台後更延伸至廣告物之種類、文字圖畫內容、書寫方式、申請許可等規定，以及攤販之規劃、登記、發證和違規取締工作。<sup>82</sup> 因此，1953年警察法的精神其實沒有脫離自1928年南京政府成以來，

<sup>82</sup> 《中華民國史內政志》，第519-520頁。

在理想狀態下利用警察培育「管理完善之社會」(well-governed society)之期望，相差者僅在落實程度而已。藉由統治權的鞏固和經濟的發展，台灣時期警察功能遂能順利地向著這樣的理想狀態推進。

至於警察政治化方面的發展，則必須和中華民國本身政治發展的變化，結合起來觀察。單就警察作為遂行統治之工具這樣的角度來看，警察功能原本就難以逃脫政治化的宿命。1936年成立之「中央警官學校」仍以蔣中正為校長，藉著統一教材發展專業警官教育之同時，也將警官（一如軍官）收納為蔣中正個人之學生，以個人忠誠關係作為鞏固權力統治的起點。事實上，中央警官學校的設立是以1928年浙江警官學校為基礎。當時浙江警官學校之內已有「特種訓練班」，人事和經費由軍事委員會調查統計局掌理，專門用以訓練政治警察以及秘密行動警察，成為中華民國警察特務化的開始。1936年將內政部警官高等學校與浙江警官學校合併為中央警官學校，戴笠為該校校務委員會主任委員，分別於校本部及其他七個地方開設「特警班」，而其受訓之特種學科方面包括：情報學、政治警察、秘密通訊、偵查術、爆破學、化裝術、人相學、攝影術等。<sup>83</sup> 抗戰時期培養出「政治、軍事、情報、警察」四者兼長之幹部大約一萬兩千餘名。

大陸時期各種情報特務組織系統相當複雜，藉革命、抗戰之名，行動自如而無法約束。抗戰勝利之後，鑒於特務工作引起普遍反感，加上各類情報機構過於龐大，相關經費早已入不敷出，國民政府決定加以整編。其中軍統部分於1946年開始裁員，以化整為零的方式將情報系統撥歸國防部，而特務武裝部隊則編成交通警察總隊，其餘則打散編入一般警察或其他行政機關。在台復校之後，中央警官學校之教育目的首重：「培養思想純正、品德高尚、智能豐富，體魄健全之革命民主警察幹部。」警察之功能被賦予「革命民主」使命之同時，大陸時期各系統之情報組織也於來台後再次進行一連串的調整，最後於1958年構成以警備總部為首之對內情報組織系統。也就是說，國民政府在台灣完成特務系統的整編與收斂，同時也將警察系統發展成為監控民情的機構，可謂中央警官學校在大陸完成特務化，而在台灣完成政工化。<sup>84</sup> 配合警總巨大之權力，警察的政工化於維護個人權利角度觀之固然可議，但值得注意的背景是，1949年到1954年之前台灣竟然可以沒有警官學校，反映出這幾年之間警察的地位至為曖昧不明；1953年通過警察法和隔年同意恢復設立中央警官學校，至少象徵中華民國從一個純然軍事政權，開始漸漸過渡到軍、警明確分工的階段。雖然警備總部的運作仍然與警察單位密切配合，二者形成政治統治的主要壓制工具，但相較於大陸時期各式特務組織動輒「以為人民服務和國家之思想，僅對極少數甘心背叛者...處以極刑」之情況<sup>85</sup>，也總是一個改變。當特務組織開始穿上法律的「制服」，當警察可以

<sup>83</sup> 《六十年來的中國警察》、第447頁。

<sup>84</sup> 南方朔、《台灣政治的深層批判》、風雲時代出版、1994年、第145-149頁。

<sup>85</sup> 干國勳、「關於所謂『復興社』的真實情況（下）」、《傳記文學》、民國68年11月、第83頁。

在法律上檢查其職權的範圍，它們所依據的法源固然讓它們可以「合法」地行動，然而「惡法亦法」之討論也就有了一個一旦開啟就難以關上的窗口。

1950 年代中華民國開始逐漸以警察作為內部統治的主要力量。雖然它的背後是整個「黨國體制」的高壓運作，使得警察可以順利建立它的權威，但也由於黨國權威的確立與鞏固，國家對於警察行使傳統「捕快」以外其他任務的期待，也才有了實現之可能。這樣的期待，在於監督、訓導國家的每一個份子都能符合國家所指導之目標而健全發展，因為個體的健全即是國家健全的基礎。當國家之威權統治行有餘力，國家之訓導工作才得以由警察順風使帆，所以蔣中正也才有機會強調：「除暴不過是警察消極的工作，安良才是警察積極的任務。因此，警察是有積極性的，是有建設性的，不是全注重消極的。警察的目的在『行仁政』...對接近的人民要視之如家人，愛之如子弟，以誠摯和藹的態度，隨時指導他們的生活，保護他們的利益，盡到導師祿母的責任。」總而言之，「警察之於民眾，應該『作之君』、『作之師』、『作之親』」，<sup>86</sup> 語氣和明治維新時期日本警察局長川路利良的考察歐洲警政之心得（本章第一節），異曲而同工。為了讓警察得以完成如此重大使命，警察的形象必須與大陸時期有所不同。1951 年政府推動的「警察便民運動」竟然是以「不打人、不罵人、救助民眾」等為口號以求「實踐警察新作風」，可以反過來讓人合理聯想之前的警察行動可能何其粗暴。1953 年起政府又大力加強警察禮貌與紀律之要求，1955 年政府推動「警察親民運動」而強調敦親睦鄰，各地方之義勇警察組織也於此時陸續成立，協助戶口、防諜、警戒和一般警察行政之輔助工作。這一連串的改變，固然有其緩和統治當局與人民之間因為高壓統治而造成緊張關係，同時也反映出國民黨國家正進一步往實質的現代國家發展，建立了有效能的政治動員機器。

1953 年，蔣中正發表了「民生主義育樂兩篇補述」，以補充三民主義之不足。三民主義作為國家意識型態，不足之處不可在民族主義，不能在民權主義，而在民生主義。孫中山的民生主義從一開始就不是狹隘的謀求個人生存之經濟理論，而是包含「人民的生活、社會的生存、國民的生計、群眾的生命」之國家理論。蔣中正此時對於民生主義進行補充，不僅有「道統一貫」之正當性策略隱藏其中，更反映出中華民國建立現代國家歷程的更上層樓，其意義不能忽視。在補述中，「樂」的部分涵蓋城鄉山川、文藝美術、以及「國民體育」的提倡，而「育」的部分包括人口、家庭、教育、疾病、心理，以及軍訓和童子軍方面的指導，全書總結於民生主義的兩個建設條件，一是物質條件，另一項則是精神條件，後者包含「有道德始有國家」之社會道德之講求，以及「為中華民國求幸福，不為一人求幸福」之國民知識要求。<sup>87</sup> 國家有能力培養身心健全的國民，國家更有責任提供國民「育」、「樂」兩方面的指導與扶助。而其中所謂「育」，並不只是教育

<sup>86</sup> 《六十年來的中國警察》、第 369-370 頁。

<sup>87</sup> 蔣中正、《民生主義育樂兩篇補述》、中央文物供應社、民國 42 年、第 130-136 頁。

的「育」，而是更積極之培育的「育」(nurture)。<sup>88</sup> 來到台灣之後，警察已經逐漸成為國家「育」民的可靠力量之一。蔣中正這篇文字的背後，透顯出中華民國已經擁有了 1934 年南京政府推行「新生活運動」所極端欠缺的政治動員能力與信心。

#### 第四節 農村的政治經營

中國的傳統社會，依韋伯的觀察，充滿從上而下的帝制政府，與從下而上的地方親族組織之間的相互對撞(clash)。這種對撞並不發生在中國的大城市，因為城市直接生活在天子腳下，因而屬於城市自己的「自治政府」並不被許可，反而只有廣大鄉村地區才存在「自治政府」組織，在親族（甚至秘密結社）的領導下自行督導各地方的生活秩序，所以「可以不誇張地說，中國的行政歷史可謂充滿朝廷行政力量將其權威延伸出都市區域的反復嚐試」，<sup>89</sup> 而且這樣的嚐試即便成功，也只是短暫的。基本上，韋伯所描述的現象到了 1930 年代的中國，可能都沒有太大的改變。南京政府成立之後一直到抗戰期間，國家力量鮮少真正而長期抵達縣的行政層級以下，除了在兩個情形下可能例外；首先是克復共黨紅軍前後所牽涉的區域，這是基於國家領導人對「剿匪」任務賦予最高度的優先性，並且集中資源於相對較小行政範圍之努力所造就的成果。另外一種例外則是某些縣份被政府指定作為「模範」，中央政府自然集中較大力量予以經營。後者這個範疇，其實又可以再區分為兩類，一是在政府許可或協助之下，由民間力量介入地方事務而將地方組織化，二是中央政府直接主導而將地方組織化；而這兩種型態，往往都可以使用「鄉村建設」這一概念來觸及。然而以上的分類也只是一種權宜，有可能相互重疊。例如，蔣經國於 1939 到 1943 年擔任江西第四區行政專員並兼任贛州縣長。所謂「贛南」的經營一方面和阻絕共黨勢力有關，另一方面由於蔣經國之俄國農場生活經驗，使之刻意進行土地改革，則也屬於鄉村重建範圍。本節的文字即在處理鄉村以外的力量，如何在政府的直接主導或間接支持支下，如何將農村予以組織化，以促使廣大農村得以納入政府行政網絡。

農村與農民佔據中國地理和人口的絕大部份，許多關心中國前途之士，始終認為農村的貧弱愚私是中國問題的根本癥結。但是在南京政府成立前，無論北京還是廣州政府，事實上都沒有餘力下手解決農村問題。雖然在理論上欲如何解決農村問題已有相當豐富的看法，例如國民黨內的陳果夫、戴季陶等人終身未脫離「合作運動」的主要領導角色，1934 年頒布之《合作社法》，甚至 1947 年中華

<sup>88</sup> 請參《民生主義育樂兩篇補述》曾約農譯本、《On Nurture and Recreation》、商務印書館、民國 57 年。

<sup>89</sup> M. Weber, "Government, Kinship and Capitalism in China", in *Weber: Selection in Translation*, Cambridge University Press, 1982. p. 321.

民國憲法第 145 條第二項「合作事業應受國家之獎勵與扶助」之規定，這些黨內精英也都發揮一定的影響力。<sup>90</sup> 但是一般而言在南京政府成立之前，思想鼓吹的成分遠重於實際行動，同時少數的實際行動也僅限於若干民間社團例如「華洋義賑會」等的參與，以「救濟」角度為主而兼及「組織」發展。

在 1930 年前後，鄉村建設已經成為風氣，南京金陵大學和山東齊魯大學也開始積極涉入鄉村農業的改造實驗。但是以各地著名之鄉村建設和平民教育運動實驗單位來看，進行主導工作者大多數為民間教育（宗教）團體（如基督教青年會、平教會、中華職業教育社等）或部分地方政府（如山東、江蘇、山西、廣西政府等），各自在政治、教育、經濟、自衛等不同的重點上努力建設；中央政府之中央農業試驗所和各省農業改良機構多少有所聯繫，但是也僅止於農場工作的實驗與示範，距離實際推廣到普遍的農村，還有甚遠的一段距離，絕大部分農民尚未與新作物和新的經營方法接觸，故全國農業及農村經濟仍停留在傳統的古老狀態。<sup>91</sup> 雖然如此，若干民間團體如晏陽初之「平民教育總會」於河北推動平民教育運動，從教導農民識字開始，發展成為農村經濟、文化、衛生之全面建設，梁漱溟在山東的鄉村建設實驗、山西的「村治」在閻錫山的鼓舞下先從秩序安全的維持進而倡行生產性事業、陳果夫在江蘇推動的農村合作業務等等，依然積極不懈地試圖進入農村進行改造。

姑以晏陽初為例，「平民教育總會」在河北省政府的同意下於 1929 年在定縣進行「實驗」。「我們的目標是在人，不是在物，我們的基本認識，即國家社會的基礎是人民，大部分的農民在廣大的農村，所以要到鄉村去。」<sup>92</sup> 此言典型地反映當時大多數從事鄉村建設人士的共同看法。晏陽初以「基礎化、簡單化、經濟化」三大「平教」(foundational education)方針進行「文藝、生計、衛生、公民」四大教育工作，並且針對不同項目而發展出相對的農村組織。例如定縣主要的農產品是棉花，因為農民沒有自己的組織，當天津棉商在收穫季節前來收購，棉農因為急需用錢大多忍痛賤價出售。定縣組織了「合作倉庫」和運銷合作社之後，棉花暫寄在倉庫，並作為抵押而讓農民先行借款，利息較一般放貸為低。等市價有利，直接由定縣運到天津出售，不受中間剝削。由於定縣農村組織發生效果，組織之數量開始激增，1933 年以倉庫和運銷為主的自助組社總數有 226 社，社員高達 5822 人。結果，「當時定縣有銀號二百家，但這些組織設立後，不到兩年，全部銀號統統倒閉了，因此曾引起紳商土豪等舊勢力的反對。有一天，我們全體同仁在我家裡開會的時候……那般土豪劣紳糾集他們的長工來鬧。」<sup>93</sup> 這裡又反映出當時鄉村建設或農村組織化的典型問題，那就是，這些得到省政府同意的民間性力量，在實際深入農村基層之後其實並沒有得到多少「公權力」作為後盾，

<sup>90</sup> 賴建誠、《近代中國的合作經濟運動》、正中書局、民國 79 年、第 37 頁。

<sup>91</sup> 楊懋春、《近代中國農村社會之演變》、巨流出版、民國 69 年、第 235 頁。

<sup>92</sup> 晏陽初、《晏陽初全集》、湖南教育出版社、1992 年、第 278 頁。

<sup>93</sup> 晏陽初、第 289 頁。

保障這些胚胎狀態中的新式農村組織。其次，雖然晏陽初的平教運動後來也推廣到湖南和四川等地，但是一如晏陽初所說，定縣不過是全中國的千分之一；民間人士個別之「我不入地獄、誰入地獄」的偉大胸懷當然值得敬佩，但是缺乏有力的中央政府全面地政策性介入，滄海一粟之小型的局部工程，實也無法撼動中國廣大農村的原有慣性。

## 二

若謂中央政府坐視民間團體的努力而自身卻毫無作為，實際上也並不公平。南京政府成立之後，確實較為積極地看待農村問題，特別是鑒於合作經濟的精神與「民生主義」多有吻合，所以決定以政府的力量推動合作經濟事業，並於 1933 年公佈《合作社法》，發動各省成立機構。雖然國民政府許多合作經濟政策紛紛出爐，把合作事業當作國家社會經濟建設的一項政策工具，但是因為人事、經費不足，大多事業若非決而未行，就是停留在「賑災」層次，僅有少部分計劃得以實施。同時南京政府重視農村合作經濟的另外一個重要契機，則是江西等「匪區」農村重建需求，政府積極培養與農作、訓練相關之「指導員」進入農村而設置農村合作委員會。正因為農村組織之所以得到重視乃是基於對付共黨之軍事需要，所以這些組織竟然直接隸屬在軍事委員會管轄之下，一直到 1936 年才移交給行政院實業局接管。總體看來，單以 1932 年計算全國各類型的合作社已有 3,087 個單位，其中信用合作社又佔 78% 以上。<sup>94</sup> 然而表面看似普及的合作社運動，大多組織空洞而有名無實。所以南京政府雖然多方獎助合作經濟，並當作政策來推動，但在國民經濟上也未曾發生重大的作用。<sup>95</sup>

實際上，南京政府更為積極地看待農村問題，並且以中央政府組織直接進行主導，主要還是由於日本侵略戰爭之日漸逼近。因為糧食的生產與增產乃是戰爭勝負之一大關鍵，故而健全農業經濟之議題得到統治當局重視。中國農民問題的當務之急來自農民的貧困化，而農民貧困化與農村的借貸方式有關。此時，一般農民的傳統貸款方式，大多來自於錢莊、地主和富商，少部分來自典當與小商。之前若干省份歷經各種鄉村重建，已經出現新式的農村貸款合作社，既可以減輕農民負擔又能夠提高農業生產。南京政府有意模仿這樣的制度，所以戰前 1936 年行政院實業部聯合幾家大型銀行共同成立農業管理局（農本局），推動合作社之專屬銀行（合作金庫）以調節農業資金，使農村合作社等於半個政府機構。農本局之資金半數由國庫支應，其餘二分之一則來自各銀行認攤。農本局成立之後首先設置許多農村合作社，由農本局提供各縣十萬元為開辦本，凡是農民為增進生產（如改良稻種或購買肥料）而向合作社借貸，其利息均較諸鄉間流行之利率要低四分之三；其次農本局與各地廟宇、祠堂合作，建立倉儲系統以利農產品之

<sup>94</sup> 賴建誠、第 125 頁、表 4-17。

<sup>95</sup> 尹樹生、《合作經濟制度論叢》、文笙書局、民國 66 年、第 226-227 頁。

推銷。<sup>96</sup> 戰爭開始之後，農村人力漸次被抽調至戰場，為增加農家收入以彌補損失，農本局也負責推動農家從事手紡織業的計劃。

抗戰發生之後，中國東部經濟發達區淪陷，農業生產也損失巨大。國民政府為填補糧食生產的缺口，對於後方農業也不得不給予高度重視。「抗戰建國綱領」明確提出「以全力發展農村經濟、獎勵合作、調節糧食、並開墾荒地，疏通水利」作為戰時農業政策。所以 1938 年成立了經濟部，其下設農林司，但是 1940 年則將農林司提昇至農林部，與經濟部等高，下設立中央農業實驗所、省級設工作站，縣級設農業推廣所，全力推廣農業技術以促進農業增產。同時 1938 年起政府又陸續發布《戰時合作農貸調整辦法》等一系列的農政法令企圖改善農業金融，由國家銀行、地方合作金庫和農村信用合作社構成網絡。國家行局是主要的農貸提供者，合作社則是與農民關係最貼近的基本環節，而合作金庫則是介於國家行局與信用合作社的中間環節。1940 年單單四川一省的地方信用合作社增加至 24,146 個，1942 年底合作金庫有 344 座。中央行局如中國農民銀行 1939 年的各項農貸中，地方合作社所佔比例最高，因為合作社的資金只有一小部分來自社員交納的入社股，主要支持者係來自上級金融機構。也因為合作社的利息比一般農村傳統借貸之利息為低，農民較願意與之合作。<sup>97</sup> 農本局所觸發之新的農村信貸組織，在抗戰初期就發展成為全面性國家政策，似為重慶政府普遍利用官方組織深入（後方）社會的一大技術改進。

農本局整個制度從無到有，是由何廉負責籌畫與推動。而農本局之所以能夠成功設立，部分原因是何廉出於蔣中正的「侍從室」，它雖然是個非法單位，但在當時「侍從室」的地位具有其他行政單位所缺乏之承上啟下的便利性、靈活性與協調性；可惜因為「侍從」二字經常僅只引起負面之聯想，「侍從室」之制度性功能研究其實有待開發。然而戰爭開始後，許多意外的變化也接連產生。農本局原本是以促進生產、建設農倉、輔設合作金庫、建立全國性農業金融以扶助農產供銷為業務，但戰爭也使得各銀行營運困難而資金不再容易配合。同時，農本局編制在實業部之下，戰爭開打之後，同在實業部之下的資源委員會等單位更受當局重視，實業部的預算大都被其瓜分，農本局預算逐年縮減而難以有效運作。再加上糧商囤積現象政府無力取締，何廉不肯以平價拋售米糧以遏止通貨膨脹，認為此舉有損農民利益，以及其他如強制調配軍糧等政策性問題之困擾，農本局左右為難，而不得不於 1941 年宣告結束。

從南京政府成立到抗戰時期，我們可以發現中央政府正逐步加強進入與控制農村的行動。至於這些行動的實際功效如何，或許可以得到兩個不同角度的評價

<sup>96</sup> 浦薛鳳、「記何廉兄生平」，《傳記文學》，民國 64 年 10 月、第 33 頁。

<sup>97</sup> 謝放、「抗戰時期四川小農經濟與社會變遷」，《慶祝抗戰勝利五十週年兩岸學術研討會論文集》，聯經出版、民國 85 年、第 784-785 頁。

。若純粹就經濟的角度而言，直到抗戰時期，政府在後方推動「每保一社」運動，各鄉鎮預期皆有合作組織，而且參加信用合作社者大多數是農民。但是許多地方的合作社組織只是空頭機構，甚至帳目不清，各省成效並不一致。所以「政府以國家政策透過合作組織低利貸款給農民，改變了一部份的農村金融結構，但因普及度不夠廣泛，每人所借得的款項也（永遠）不夠，加上合作社本身的運作並不十分上軌道，所以雖然有由上而下的政策性支持，社員參加合作經濟組織的利益很小。我們因而無法下結論說，中國的合作經濟制度在政府的推動下，有了顯著的經濟效果。」<sup>98</sup> 整體評估下來，這只是一場「有頭無身」的經濟運動，政府部門的法令、機構雖然趨於完整，但是廣大的中國農民只是以靜態、被動的方式配合。只有當它與社會救濟性功能，以及與軍事目的相結合時，這些組織才得到更好的發揮。<sup>99</sup> 然而若就制度成長的角度而言，以農本局為首的農村組織建構計劃也並非完全是船過水無痕。由何廉出任總經理之農本局在重慶成立許多訓練班，招收和培訓許多基層農村工作者（包括地方合作社、倉庫、農田水利等方面）；農本局的工作型態以及組織方式，可能也為後來的「農復會」提供了重要基礎。此外，農本局建立之農業信貸及促進產銷等做法，和日本人在台灣設立信用合作社和農會的制度是一致的，這也許能夠說明為何農復會來台後，能夠那麼順利的沿襲和運用日本在台灣所建立起來的制度。<sup>100</sup>

不過，雖然國民政府最後還是加緊腳步強化它與農村的聯繫，基於戰爭干擾以及中央政府官僚體制發展的侷限，工作的成果只能說「太少與太遲」。「對政治體系而言，城市的反對是令人困擾的，但不是致命的。鄉區的反對派則是致命的。誰能控制鄉區，便能控制國家。」<sup>101</sup> 由於中央政府有計劃進入農村的行動太少與太遲，再加上抗戰期間強制徵糧和戰時人力抽調所造成的積怨，使得中國農村貧困化問題雪上加霜，土地集中現象增加，佃農比例逐年上升而自耕農比例逐年下降；抗戰勝利離不開農民的巨大貢獻，但戰後卻也留下亟待解決的農民問題，使得共產黨之快速發展在此得到著力點。在往現代國家發展的過程中，日本農民最後沒有成為政權的威脅，而中國農民卻始終是政權的威脅，最後導致中國以共產主義革命來解決農民問題。至於中國農民何以構成政權的威脅，摩爾特別強調其中一個問題的面向，就是「農民與上層階級間關係的脆弱」。<sup>102</sup> 由於政府與農民之間一般而言是沒有直接接觸的，所以傳統中國中央政府企圖利用三種方式來補救這個脆弱的關係：義倉、保甲與鄉約。實際上，鄉約漸漸淪為空洞的形式，保甲的功效始終不如預期，而義倉實際上與地主的利益相互矛盾而多所廢棄，以致於農村與政府的聯結其實是非常脆弱。摩爾評論說：「（義倉）救濟政策、（保

<sup>98</sup> 賴建誠、第 126-127 頁。

<sup>99</sup> 賴建誠、第 136-137 頁。

<sup>100</sup> 徐振國，「何廉及南開經濟學家對戰後經濟政策發展之議題」，《東吳政治學報》第十四期，2002 年、第 68 頁

<sup>101</sup> Samuel P. Huntington、《轉變中社會的政治秩序》、黎明出版、民國 70 年、第 299 頁。

<sup>102</sup> Barrinton Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon Press, 1966. p. 213.

甲) 警治監視與教化人民(鄉約)的總結合,就成為近代極權實施上的顯著的先驅。在我看來,它們確實展現了前近代世界所已存在的極權主義複合體的主要特徵。不過,在近代科技使極權工具更為充分有效,以及創造出使極權訴求可以被接受之新的形式之前的農業社會中,極權主義的複合體只不過是個無力的胎兒。」<sup>103</sup> 大陸中國並非無知於聯結中央政府與農村的重要性,它僅只發展出這種聯結技術的胚胎而已;但是,這個胚胎最後並沒有胎死腹中,而是誕生於台灣。

### 三

農村組織化的大陸胚胎在台灣誕生的過程,可以就「農復會」的作用來貫穿。中國農村農復興聯合委員會(The Joint Commission on Rural Reconstruction)簡稱農復會,於1948年由中美兩國協定成立,其工作目標包含改善農民生活、增加糧食生產之外,也強調「發展人民潛力,建設地方並進而建設國家」,分為農業增產、鄉區建設、地方自發、社會教育四個小組而進行工作。成立農復會的原因,依農復會委員所說;「如果這些計劃能夠早十年實施的話,我相信中共作亂就不容易成功,因為當時中共的作亂是由所謂『土改』起家的。」<sup>104</sup> 可見除了戮力增加農業生產之外,設置農復會的初衷也自有一定的政治計算。但從成立以來到撤離大陸為止,農復會在大陸的工作只是試驗性質,選定若干的地區作為綜合示範中心進行實驗。雖然是實驗性質,來到台灣之前農復會在大陸倒也已經完成91個農業改良、51個灌溉防洪、16個農民組織、18個鄉村工業、8個土地改革方案,成果也未可小覷;特別值得注意的是它在福建的土地改革經驗,為農復會的土地改革規劃提供難得的實驗機會,也成為農復會日後在台灣推動土地改革的基礎。<sup>105</sup>

台灣土地改革本身即是個政治性不亞於經濟性的政策。大陸時期,若干方面大員如陳誠1940年擔任湖北省主席期間,即已自行進動有限度的土地改革實驗,這也是交由陳誠主持台灣土地改革的原因之一。國民政府接收台灣之際,台灣的農地租額都在業六佃四的水準以上,一般農民生活很刻苦。1946年行政長官陳儀基於自身社會主義理念之鼓動,不待中央指示,即已緊急清查公有耕地與現耕農戶之相關資料,並於1947年推出台灣土地改革的第一個辦法《公有耕地放租辦法》,將日人在台擁有耕地(佔總耕地面積21%)於接收後由農民承租耕作,租額減至百分之廿五,租期固定為五年,試圖增加農民之生產與收益;但為了避免流弊,規定必須自為耕作且嚴禁包租轉佃。「當時陳儀有心在台灣推動土地改革,所以從學術立場看,應把土地改革工作往前推二年,也就是從三十六年公地放租開始,而非自三十八年的三七五減租開始。」<sup>106</sup>

<sup>103</sup> Moore. p. 206-207.

<sup>104</sup> 蔣彥士、《彥士文存》、行政院農委會、民國83年、第307頁。

<sup>105</sup> 《農復會史料》第一冊、國史館、民國84年、序論第8-9頁。

<sup>106</sup> 毛育剛、引自遲景德之「台灣光復後的土地改革：一次研討會的論文綜述」，《中華民國史專題論文集》、國史館、民國85年、第1256頁。

抗戰結束之後國共鬥爭隨即白熱化，而大陸局勢急趨不利。1949 年初台灣省政府主席陳誠為安定農村秩序並且防止共黨的宣傳與滲透，連續實施許多農地改革政策；首先推動的就是「三七五減租」政策，限定耕地租額最高不得超過正產物全年收穫量千分之三七五，以期增加佃農收益。減租政策原本是行政命令，並無法律基礎，以致地主訴諸司法而常能獲勝反撲，於是才有 1951《耕地三七五減租條例》的正式制定。1951 年實施「公地放領」政策將接收時統編為公地之日人公私土地，分期放領給農民來承租。1953 年實施「耕者有其田」政策，規定地主保留中等水田三甲或者旱田六甲，超額耕地由政府運用土地債券及國營事業股票徵購，而由現耕佃農承購，分十年以實物向政府繳還地價。政府對於私有耕地進行土地改革，「藉合理減低佃租及以和平手段調整地權分配，消滅具有剝削性質的租佃關係，建立了合理的土地制度。」<sup>107</sup> 任何土地改革都不可能是農村自發的行為，而必然是刻意政治分配的結果。

「三七五減租」一般被公認為台灣大規模土地改革的起點，但是為何會選定「三七五」這樣的分配額度作為合理的納租標準，本文未能知曉它的源頭依據，但「三七五」標準似乎在大陸時期就已經成為流行的共識。事實上，「三七五」減租就是在大陸時期若干地區所實驗的「二五減租」，也就是把農民向地主交納的租額，先按土地全年收穫物的百分之五十計算，以此基礎再減去其中的百分之廿五，就得出百分之卅七點五的數字。<sup>108</sup> 但「二五」減租卻未必是「三七五」減租，因為農村之地籍資料不甚詳實者（如四川），其二五減租只是按原訂租約減去百分之廿五而已。<sup>109</sup> 換言之，三七五減租的順利推動，必須要有詳實地籍和生產資料作為依據，大陸時期國民政府未必能夠對此精確掌握。因此，在台灣辦理三七五減租勢必需要先行對耕地正產物生產總量、耕地災歉、各地地租標準等項目進行調查；同時為調解政策糾紛，於縣市、鄉鎮兩級各設「租佃委員會」，由政府官員、自耕農（地主）與佃農代表一起納入組織。通過資訊的掌握與組織的佈署，當然還有政治強制力量的威嚇，最後得以讓三七五減租順利推動。土地改革是一項複雜的行政過程，也是行政能力的鍛鍊過程。農復會人員在大陸時期最後一年的土地改革實驗中，其實已經在減租會議、訓練督導員、登記員、宣傳工作、成立糾紛調解組織等方面之配套工作上有了初步的經驗，以往經驗的移植也有助於減少此刻政府行政上的摸索與誤判。

當然，包含三七五減租在內的土地改革之所以得到相對的成效，除了農復會主導有功之外，農復會高級幹部多在美國接受高等農經教育，且該會受到美國的支持，大陸時期農業部縮編為經濟部農業司而集中足夠人力資源來到台灣，以及

<sup>107</sup> 吳田泉、《台灣農業史》、自立晚報出版、1993 年、第 284 頁。

<sup>108</sup> 黃嘉樹、《國民黨在台灣》、大秦出版、民國 83 年、第 129 頁。

<sup>109</sup> 吳湘湘、《晏陽初傳》、時報出版、民國 70 年、第 550 頁。

國民政府遷台初期之「危機意識」等因素也不可忽略。<sup>110</sup> 因為大陸來台的統治階級自身並未擁有土地，國民黨精英也沒有和地主階級形成聯盟關係，這也使得土地改革的阻力降低。<sup>111</sup> 再者，推行土地改革時，台灣多數已經具備國民教育水準的農民，對於吸收現代農業技術的知識與能力也已經具備。土地改革之外之農業發展的基本條件（如水利灌溉、農會組織、化學肥料之應用等）在日本統治時代也已經奠下了基礎。種種因緣的配合，形成了台灣土地改革能夠成功推動的獨特背景，所以「台灣土地改革的成功，非常依賴國家環境的特性和時間因素的特性。」<sup>112</sup>

除了土地改革之外，農復會對於台灣農會系統的重建也扮演極重要的角色。基於長期投入增加農業生產以及改善農村生活之工作經驗，農復會主管階層更加體會出農民組織的重要性，所以來到台灣之後農復會「以各級農會為農復會之主要輔導對象，因農會之規模最大，其對全體農民、政府及整個農村所提供之各項服務亦最為重要。」<sup>113</sup> 但是就官僚組織傾向本位主義的特性而言，農復會之所以能夠承擔這麼多任務，主要原因是它上與行政院「經濟安定委員會」（當時全國經濟協調性單位）互通，左右與各農業部門聯繫，下與基層農會、漁會、水利會（及其相對應之縣市政府、鄉鎮公所）連絡，使之身兼規劃、執行與監督單位之功能，而有助於農復會順利進行台灣農會系統之重建。

二次世界大戰後期，日本將台灣的農會及其他組合（米穀、倉庫、碾米等）統一集中為農業會，以利總督府遂行戰時統制經濟。受到大陸過去將農會與合作社視為兩種不相分屬之體制的影響，國民政府接收台灣之後解散農業會，1946年將原有體制分設為農會及合作社系統，同時也將日本時代農會原本具有之經濟及信用業務劃歸合作社，農會只負責農業推廣業務；1946年底各級合作社（大多為農村合作社）有453個，會員高達七十萬三千餘人。<sup>114</sup> 但是這個分設不同機構之政策，遭遇到財產清算等方面的複雜糾紛而引起反對，1949年又將二項功能合併於農會，從此負責農業推廣的農會也將信用功能保留下來。

台灣的農會，因為繼承農業會時代諸多組合之集中特色，所以農會成員當中農民部分並不佔有多數，有違「農」會之本旨。1952年行政院頒布《改進台灣省各級農會暫行辦法》，再度進行改革，依美國之建議保留米穀統制的色彩，而把非實際農業經營者排除在正會員之外。此後農會採取較為自由的組合方式，與日本統治下的強制入會有所不同。因為採取自由入會方式，所以農會成員區分為

<sup>110</sup> 余玉賢、彭作奎，「農復會、土地改革與台灣經濟發展」，《台灣經驗四十年》天下出版，1991年，第137頁。

<sup>111</sup> Thomas B. Gold, *State and Society in the Taiwan Miracle*, M. E. Sharpe Inc. 1986. p.65.

<sup>112</sup> 余玉賢、彭作奎，第148頁。

<sup>113</sup> 沈宗翰，《農復會與我國農業建設》，商務出版，民國61年，第80頁。

<sup>114</sup> 尹樹生，第278頁。

正式會員與贊助會員，實際從事農業經營者始得成為正會員，才有選舉和被選舉權。農會系統區分為省 縣市 鄉鎮區三級制，各地農會會員代表大會及理監事由正會員選舉產生，而農會總幹事則是由理事會自中央或省級主管所遴選的人員當中加以選聘。及至 1960 年，台灣之農會數目已達 340 個，會員共 786,129 人。<sup>115</sup> 同一村（里）之農會成員組成一個農事小組，則為農會之最基層農事組織。農會於是同時成為國家金融體系的最基層組織，並與每一個農民的生活直接發生關聯。

除了農村地區的農會組織之外，1945 年國民政府即將日治時代的水利組合改組為「農田水利協會」，並合併為 39 個單位。區域內各公私受益人均須加入為會員，按受益田畝多寡分攤水租；1952 年全台之農田灌溉排水總面積已達耕地總面積之 55%，1955 年再次將之改組為 26 個「農田水利會」。<sup>116</sup> 此外農復會也成立「鄉村衛生組」，在台 356 個鄉鎮各設立一個衛生所，運用地方現有人力與資源，由農復會負責提供藥品、器具並補助若干經費，建立全台之基層衛生單位。此外，農復會也協助各農會成立農產運銷組織，並改變戰前舊制之由政府行政人員兼辦推廣農業工作之缺失，政府相關農業機構只有負責教育訓練，教育農民自行學習並通過農會之細胞組織來間接進行推廣工作。這些教育訓練的項目包括農事教育、家政教育，以及改善「手、腦、身、心」之四健教育。其中「四健會」甚至將鄉村地區的中學教育納入動員範圍，鼓勵農村子弟學習科學化的農業生產技術。總之，台灣農村在各種組織的陸續進駐之下，與政府的職能產生了多重的聯結。

「從日據時代以降『國家』對『社會』滲透的趨勢，並沒有隨著日本投降，台灣光復而中止」；「一九五〇年代的台灣土地改革一舉完成，使『國家』力量深入農村『社會』，並奠下紮實的基礎。」<sup>117</sup> 隨著土地改革之順利推行和農村組織化的日益緊湊，台灣三級制農會更成為人民團體中組織最嚴密、會員人數最多、遍佈最普及的組織。1953 年農會改革後首次普選開始，總幹事的遴選事實上是掌握在國民黨手中，國民黨員在各級農會職務中也佔據絕大多數。自從日本統治台灣至於最近，「農會始終接受政府部分農業政策（如肥料換穀）推展之委託，而蒙上一層半官方的色彩，加上目前農會組織系統緊密的與地方人民（包含會員與贊助會員）連絡在一起，因此，誰競選進入農會權力系統，似乎也就掌握了地方之經濟、政治、社會等資源。」<sup>118</sup> 農會系統不僅將地方勢力納入國民黨國家的控制之中，大部分地主雖然由於土地改革蒙受損失，因而對地方政治較前更不感興趣，但是也有部分的地主認知到，必須利用原有之社會、經濟條件參與地方

<sup>115</sup> 沈宗翰、第 84 頁。

<sup>116</sup> 吳田泉、第 307 頁。

<sup>117</sup> 黃俊傑、「農復會與戰後台灣農業經濟的演變」，《中華民國建國八十年學術討論會》、民國 80 年、第 1、5 頁。

<sup>118</sup> 《台灣農會選舉之研究》、台灣省政府研究發展考核委員會編印、民國 81 年、第 80 頁。

政治方能鞏固既有地位與資源，因而「爭取成為更重要的地方權力人物，甚至放棄原先操持的基層領導地位（如村里鄰長、鄉鎮民代表等），更上一層樓操持更具有影響力的職位（如鄉鎮長、縣市議員等）」<sup>119</sup> 藉著農會選舉、地方行政職位選舉和派系的操縱，國民黨威權體制迅速將農村傳統勢力予以收編。

農村的組織化，即是國家對於農村的政治經營。政府欲將新的團體引入政治體系，而有效地使之作為政治領導人的權力基礎，通常是以四個方面來進行：①利用政府政策使之獲利；②透過功能性組織(functional associations)、政黨或其他管道，將這些團體組織進來；③建立新的結構性管道（通常是選舉）使之與政治體系發生關聯；④將這些團體之領袖安插進入政治體系之重要職位。<sup>120</sup> 土地改革之後，少數實力雄厚之地主趁低價收購其他多數地主所拋棄、作為補償之國營事業股票，而後成為台灣工業鉅子並進入高層的經濟決策圈；國民黨國家事實上同時運用了上述四種工具。而今國家權力網絡深入農村，將每一農民納入組織之餘，地方精英基本上也在就範之內，終於鞏固了國家對於廣大農村的直接統治。這對於台灣的農民而言雖不新鮮，但是對中華民國追求成為現代國家而言，卻是在其「領土」範圍之內，首度普遍改變過去農民「帝力於我何哉」之田園牧歌。

## 第五節 走向警察國家

在歐洲歷史上，警察的演變是一個化私為公、從分權到集權、從封建權威到國家權威的演化過程。雖然歐洲各國警察制度各自有其演變路徑，但「現代警察」的功能很清楚地有別於以往的傳統警察，而且現代警察不僅僅是犯罪或社會控制問題的「答案」，它本身同時也是另一種形式的「問題」，它的正當職權邊界始終存在爭議。如果僅僅是打擊犯罪，在一個沒有「警察」的社會，這樣的功能一樣會被實踐，雖然執行這種功能的單位名稱並不一致（例如英國有些地區叫做 street runner）。前文曾提到傅科強調「警察」作為監看全國以期提昇國家力量之特定概念，主要採自德國，而與英國發展路徑不同；英國論者基於自身對於自由主義意識型態傳統的自傲，往往也傾向於這樣的認知。但事實上，英國與歐陸警察在功能上的差異，有可能被誇大了。

英國於 1829 年正式建立「新警察」(new police)，警政組織開始一元化與階層化，強調服從上級單位和中央政府指揮，按照一定的法律和程序而行動。當然，它也首先成立於倫敦。1939 年英國國會立法「建議」(而非強制)將之延伸至都會區之外的鄉村地區，但是也要拖到 1856 年才能立法「要求」每一鄉鎮設立

<sup>119</sup> 李憲文、「農地改革後農民參予社區事務之變化」，《台灣農地改革對鄉村社會之貢獻》，李登輝出版，民國 74 年，第 45 頁。

<sup>120</sup> Samuel P. Huntington, & Joan M. Nelson, *No Easy Choice*, Harvard University Press, 1977. p. 33.

警察組織而向中央警政單位負責，原因是各地士紳對於這種新而獨立於地方控制的警察一直心存抵制。但是為了貫徹警察所象徵的國家權威，即便首都警察也是由倫敦以外的鄉村招募而來，期使倫敦警察脫離在地的人情、政治關聯，特別是使警察脫離它與倫敦工人之間的街坊鄰居關係，使之有利於無私執法。<sup>121</sup> 一旦英國現代警察制度建立之後，教士隨即要求警察干預安息日於教堂之外的活動，工廠老闆則要求干預廠內的偷竊行為，吵架鬥毆者要求調解，街道上所有的行為都列入規範與管理，特別重視酒館、餐廳、戲院、賭場、妓院、色情書刊、公開的各種遊藝、及社會衛生之標準化工作。英國政府一方面將警察功能作了大幅度擴張，一方面也強調警察功能的平等性與中立性，以化解人民的疑慮。同時為了避免警察受政治運用的形象，英國直到 1887 年之前也不同意警察擁有投票權。然而英國警察真的是「中立」的嗎？這個問題的答案，要看警察「對誰」(to whom)而言。英國警察在街道上的執法基本上是中立的，但是它的角色也終究不免作為統治階級的「特務網」(spy network)；英國政府一方面禁止警察與工會成員接觸，同時又要求警察伺機滲透進入工會組織以掌握情報，所以「在政治上，警察於資本宰制勞工方面扮演重要的角色。」<sup>122</sup> 也許做賊心虛吧，英國警察因此必須更謹慎地維持、強調它的中立性，如此才能夠以正當權力地位而被全民接受，成為「國家」的象徵。英國警察有可能將自身的定位朝向勞工組織靠攏的唯一原因，在於薪水不足，所以維持警察足夠的薪水，乃是任何國家欲維持警察忠誠的一大關鍵。1946 年國民政府曾有警政決議：「警察為法治工具，今後必須提高警察素質與待遇，樹立健全之制度」，<sup>123</sup> 其動機是一樣的。但是所謂樹立健全的制度，其終極目的並不停止於警察組織本身的制度化，而在於警察功能有效地國家化，甚至政治化。因此即便在英國，現代警察也遠遠不是行政議題，警政(policing)乃是個與建立現代國家息息相關的政治議題。現代國家遂行統治的方式是在鞏固統治權威之餘，力求動員每一國民主動參與國家目標的實現。警察所扮演的角色既在鞏固政治之統治，也在鞭策國民之主動獻身精神。為達如此目的，國家必須先清楚瞭解所欲動員之對象，而後方能設定合理的動員企劃，因此警察也就不得不成為國家的耳目。據說 1759 年法國的警察頭子曾經對國王路易十五這麼說過：「閣下，當三個人在街上聊天，其中一個一定是我的人。」十八世紀英國和法國之警察手冊也「不過就是政府對其國內之規範、強制和監視的目錄。一如徵稅的常規化，警政的常規化則將國家的印記，烙在它的公民之日常生活之中。」<sup>124</sup> 警察功能的政治化，與其說是個「不正常」的現象，倒不如說是個無可避免的國家現象。

就西歐國家的警察歷史發展軌跡來看，在兩種情況之下，警察的政治化特別

<sup>121</sup> Steve Uglow, *Policing Liberal Society*, Oxford University Press, 1988. p.24.

<sup>122</sup> Uglow., p.33.

<sup>123</sup> 《警政工作概況報告書》、內政部警政署、民國 83 年、第 3 頁。

<sup>124</sup> Charles Tilly, "Reflection on the History of European State-making", in *The Formation of National States in Western Europe*, ed. C. Tilly. Princeton University Press, 1975. p.60.

無可避免。第一，如果某個國家存在著一個「正確信念」(right-belief 如宗教)之傳統，而此正確信念傳統要求審視著個人生活之非常私人的面向。第二，當國家欲建立有效組織，也就是「當國家正在建立之際」(the state at the moment of its creation)，卻遭遇到嚴重社會暴力抗拒之時，這樣的抗拒與衝突直接挑戰或威脅國家的正當性和能力，警察的發展自然將首先配合著政治之目的。也就是說，「如果建立現代國家或建立民族的過程伴隨著社會暴力，如果國家欲貫穿(社會)之際，其動員的要求遭遇大眾的抵抗，如果不經由暴力要求增加政治參與，政治體系就沒有能力運作，以及如果存在著正確信念之文化堅持，警察之武力將扮演更為積極的政治角色。」<sup>125</sup> 上述第二種情況，就中華民國「國家正在建立之際」的處境而言，可能非常切題。

現代國家自傳統社會中蛻變而出，不同的傳統制約著邁向現代的不同方式。中國傳統社會的權力結構一如韋伯指出，城市是達官貴人的聚集地，他們並不是自治的實體，而鄉村則恰好與城市相反，爭端或衝突皆由宗族或者地方廟宇管理組織予以解決，人們盡量避免上衙門，國家對此也極少干預。傳統中國如此社會權力結構與東歐國家的處境非常類似。東歐國家原本是由地主和士紳控制農村，一旦企圖走向現代國家，一旦土地私有化現象也開始出現，大地主反而變得更有力量，小地主更加需要大地主的保護，因為「地主負責為國家徵稅，使得更多人置於他的控制之下。雖然稅收和規費的徵集因此而強化，國家反而依賴於封建和軍事領主，而且國家打算限制這些人的影響力的企圖也流產了；最後，貴族力量變得如此巨大而國王在財政上和軍事上都得仰賴他們。」<sup>126</sup> 相對之下，西歐的絕對主義國家的社會變遷卻呈現出另一方向的发展，以封閉性單位為主體之農村經濟進入更為分化之市場經濟體制，加上國際貿易和城市經濟的發達，推動農業部門商品化，貨幣經濟流通廣泛，農村勞動力向外流動，傳統社區或其封建關係並非不存在，而是重要性漸漸降低了，使得國家控制地方社區之障礙顯著減少。反觀北京政府建國之初，所謂的稅收大量來自「實物」而非「貨幣」，糧食運輸也是靠各地「強制勞工」而非「給付工資」的勞工來進行，因此可以從貨幣經濟的發展侷限看出中國農業社會結構的仍然建在。<sup>127</sup> 換言之，中華民國無論建政、建軍或建警，都缺乏資本主義商業經濟所帶來的財政資源，鄉村地區傳統勢力也因為政權的擴張而反倒壯大，進而排擠中央政府的實質介入。

但是無論如何，辛亥革命已成而民國已立，建立新的中央集權化行政體系，爭取或爭奪政治、行政、經濟、軍事壟斷之行動勢在必行；改變已經開始，雖然無法回頭但也不知如何有效前進。關於民國之後政治體系的轉型分析，在此姑且以「凝聚性」(cohesion)和「共變性」(covariance)兩個相關的概念來談；凝聚性

<sup>125</sup> David H. Bayley, "The Police and Political Development in Europe", in *The Formation of National States in Western Europe*, ed. C. Tilly. Princeton University Press. 1975. p.363-364.

<sup>126</sup> S. N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires*, New York: The Free Press, 1963. p.35.

<sup>127</sup> Eisenstadt, p.46.

是指體系內各單位接合在一起而形成一個整體，一如鑰匙與鎖頭的關係，共變性是各單位之間一起產生變化；共變性乃是比凝聚性更微弱的一種關係，「但是共變性存在，卻不一定有凝聚性。」<sup>128</sup> 換個方式來說，如果政治體系內部各單位之間如果沒有相互依賴的互動，它只不過是個集合(collection)而不足以成為一個體系；同時也唯有各單位之間相互依賴的互動到一定的頻率以上，國家之「國界」(boundary)概念才有其實質意義。但是互動的結果，可以是某種凝聚性越來越強的表現，也可能僅止是共變而已。共變的結果可能是中央與地方各取所需、各得其利，例如中央得到軍事人力資源的補給而地方得到權力的強化，或者中央與地方之間形成零和遊戲，一方所得即另一方所失，形成衝突性體系(conflict system)，而不是利害關係一致之凝聚的整合體系。就以上的參考架構來觀察，中華民國脫胎於傳統政治結構的崩潰，同時也企圖在結構崩潰的大環境下打造出新的現代國家政治結構，但卻又陷入共變循環之中而始終無法從共變的關係發展到凝聚的關係。

結構乃是局部之間相互連鎖的過程，相互連鎖的過程即是相互強化的過程，同時也是整個結構不斷自我持續、自我再生產的過程。任何單一局部連鎖過程若欲產生改變，例如政府主導之組織欲進入農村，或警察由首都或城市走進鄉村，都必須要先克服全面結構所形成的整體慣性；如果結構不是全面轉化而帶動局部關係的改變，則局部關係的改革非但效果有限，而且結構通常能自行修補而回到過去的穩定狀態。唯有連鎖過程發生更為全面(more comprehensive)之改變，結構的改變方有其可能，但也必須為此付出極高的代價，包含許多的奮鬥(effort)以及耗費長久的時間。反過來說，如果一個新興政治結構果真達致理想上的凝聚性，行政體系將人民的生活予以組織化而形成由上而下層級相扣、由下而上逐級負責的命令鎖鏈(chain of commands)，它的過程唯有通過中央政府與首都之外的世界，一方面持續進行接觸與互動，另一方面則必須有效走過共變階段，或者至少克服僅有共變而毫無凝聚的階段，使得已然存在之初步的凝聚性能夠不斷擴張，最後取得主導地位。軍事（即政府權威）壟斷、經濟支援的確保以及意識型態的貫徹等因素當然是上述目標得以完成之必要手段，但透過「技術性行動組織」(organizations of technical activities)來落實行政活動，同樣也是不可或缺的工具，因為「行政活動主要目的即在提供社會中不同團體之不同的服務(services)，並且規定和確保不同階層或團體提供資源（例如稅收）給政治體系。」<sup>129</sup> 而這一類提供服務之技術性組織，自然包含了農村組織和警察組織，在提供增產、信貸、教育、治安、衛生、市容、秩序等「中性」服務以取得社會接納之同時，也有利於國家將其要求之基本規則(basic rules)鑲嵌進入每一個人的行為規範之中。

以服務包裹政治目的，這是現代國家切入社會以鞏固政治統治的先進技術。

<sup>128</sup> Karl W. Deutsch, *Politics and Government*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1980. p.132.

<sup>129</sup> Eisenstadt., p.6.

警察作為一種特別的國家技術性組織，警察職權邊界的曖昧性而往往受到格外的注目。各國追求成為現代國家的路徑與歷史各不相同，建國過程並沒有遭遇重大阻力而穩定走向契約民主的國家，基本上對警察權力的過於龐大抱持負面評價，而「警察國家」(police state)這個字眼遂在這般負面評價之下於廿世紀重新出現。因為時空環境的不同，「警察國家」概念重新出現但內涵發生改變。事實上運用警察國家這一概念的學者，各人的用意可能也並不一致。例如韋伯認為中國城市對於中國「布爾喬亞階級」而言始終不是個可以自由活動的「家」，而是個受制於帝國管制的、不適合商業活動的地方；中國的布爾喬亞階級要等到十八世紀之後，才開始擺脫「警察國家」的限制。<sup>130</sup> 在這裡，韋伯的概念純粹就政治對於經濟活動的約束而言，與保障個人基本權利而批評警察過度干預人民生活秩序的看法沒有直接的關聯。警察國家真正成為一個壞的字眼，其實是出現在二次世界大戰之後自由民主國家對於法西斯國家的批評，例如於戰後美國托管期間，日本於 1947 年才仿照美國的警政精神頒布了《警察法》，而麥克阿瑟元帥致日本內閣公函曾表示：「日本警察為近代全體主義的獨裁制度的特長，軍部藉此等手段，廣布政治的特務網……於是日本遂完全成為警察國家。」<sup>131</sup> 此後世界局勢劇烈改變，冷戰的對立更加激化，而共產國家之極權統治遂成為所謂自由世界的攻擊目標，警察國家的意義即典型地反映在韋氏字典(Weberster's 1976)上，強調警察國家就是「政府運用警察，特別是國家秘密警察組織而威嚇和壓制政治反對者。」政治學教科書也描述警察國家「象徵強制性武力佔據優勢之政權，而政府的功能彷彿憲兵隊。」<sup>132</sup> 1980 年代之前的台灣，經常也在黑名單之中。

本文無意否認「警察國家」壓制人權的事實，但是若從建立現代國家的歷史過程來看，警察國家一方面並非二次世界大戰之後才出現的概念，另一方面警察國家在過去歷史中的意義也並非全然負面；對於這個概念的簡單歷史回顧，可能有助於我們掌握現代國家興起的真實路程。遠在希臘時代，「警察」的意涵是指為了公共秩序之一般性利益、安全、道德、食物供給和福利，而對城市生活予以管制之權力。所以警察的意義，一開始即包含了執法或負責強制人民正當行為的人員，和組織群眾追求安全和福利之公共權威。<sup>133</sup> 當西歐現代國家於十七世紀在財政、司法、國防、外交等國家功能逐漸分化之際，警察的內涵也分化了出來，針對國內行政、福利、保護等政策而進行社會監控。然而「警察國家」一詞卻要遲至十八世紀才出現於普魯士，而且它的出現乃是普魯士積極發展其經濟和軍事政策的結果，著重於國家在「政策」面向之積極的主導性。十六世紀宗教改革已經強化國家的主導地位，十七世紀三十年戰爭造成各國普遍要求穩定的生活，重商主義也要求國家規範經濟活動以追求國家之共同福利，十八世紀某些啟蒙運動原則（例如取消貴族特權而追求平等）也呼籲國家不能置身事外，要求國家採取

<sup>130</sup> Max Weber, *Weber: Selection in Translation*, Cambridge University Press, 1982. p. 329.

<sup>131</sup> 鄧裕坤、《各國警察制度通論》、正中書局出版、民國 65 年、第 20 頁之註 10。

<sup>132</sup> Leslie Lipson, *The Great Issues of Politics*, New Jersey: Prentice Hall, 1993. p.66.

<sup>133</sup> Brain Chapman, *Police State*, London: Macmillan Press, 1970. p.12.

一定的立場，所以警察國家之出現於十八世紀，就是致力於上述趨勢當中的幾個重點：保護人民、追求國家福利、改善社會。為了有效達成上述目標，普魯士從威廉(Fredrick William, 1620-88)開始組織了嚴密的行政官僚體系，造就一個中央集權化的有組織的國家，並結合下層基礎而發展出動員體系，規範管理經濟事務、人口給養與扶助、國內安全等全面性規則，作為全能 (all-powerful) 國家之制度性架構。普魯士警察國家就是這種制度性架構的產物，「它的角色就是企圖建立我們今天所謂的動員體系。」<sup>134</sup> 所以若就現代國家特定的發展途徑來看，警察國家並非專斷統治、或警力高壓的代名詞，它反而意指國家整體規劃建設之理性工程。從另一方面來看，警察國家象徵著一套制度，凡是與國內公共事務有關者，皆屬內政大臣之管轄範圍，而「內政」大臣（在國王指揮下）即是「警察」權威，或者說，凡是內政就是警政。由於警察的概念與權力幾乎難有一定的邊界，所以從奧地利的約瑟夫二世(Joseph II, 1714-90)開始，警察也延伸到監控輿論的範圍。雖然約瑟夫二世的動機起初只是希望蒐集抱怨以利行政改革，但警察制度卻也開始特務化，成為國王監聽行政、軍隊、法官及至市井人民對於國王看法的工具。最後，到了第一次世界大戰之前，歐洲國家的警察發展已經隨著官僚體制的發展而一體化，也就是所有層級警察力量皆被控制在單一國家層級的主管下；一如官僚體制的精神，每一層級都受到上級的監督，最後則總束於國家最高政治單位，而無論這樣的最高政治單位是國王、總統還是總理。

總之，警察國家曾經是控制與動員的代名詞，由國家監控社會並動員社會以作為支撐國家發展之工具。監控社會、動員社會這兩項目標無法達成，現代國家無由成立。十九世紀以來，英美等已經站穩現代國家之地位者，對於警察之官僚體制的態度在於如何「改革」這樣的工具，而使之得以兼顧個人權利。但是對於廿世紀以來的中華民國而言，問題卻在於如何「創設」出這樣的工具。接收台灣之前，中華民國企求成為「警察國家」而難以如願。處於「正在建立國家」階段的任何政權，它所面臨的重大任務首先在於「政治精英創造出新的架構和組織，旨在『穿透』社會以便規範社會行為和從中汲取大量資源。」<sup>135</sup> 作為國家理性主導下，穿透、控制與動員社會的代名詞，警察國家乃是「必要」之惡。而一旦警察國家有一天被當作不必要之「惡」，無論輕舟已過萬重山、抑或不許青史盡成灰，這都是現代國家鞏固之後的事情。

<sup>134</sup> Chapman, p.16.

<sup>135</sup> Gabriel A. Almond & G. Bingham Jr. Powell, *Comparative Politics*, Little, Brown and Company, 1977. p.35

