

## 第五章 六三法制下的台灣行政措施(一)

### 第一節 推行殖民政策

日本統治台灣 50 年，最初的一年採取軍政統治之外，始終採取特別統治主義<sup>[註 131]</sup>，即所謂六三法制。這些統治原則，經過演變，可分為兩個時期，第一是以律令為中心的主義時期。第二是以敕令為中心的主義時期。前期就是六三法及三一法的實施，後期就是法三號的實施。一般政治學者，也有將前期稱為「武官總督時期」，而將後期的前半稱為「文官總督時期」。後期的後半稱之為「回復武官總督時期」<sup>[註 132]</sup>。本章為順應「行政措施」之方便，也比照這原則分為三期，在下列的小節中分述之。

#### 壹 殖民台灣的三個時期：

依據 1896 年 3 月 31 日公佈之六三法，總督有權制定施行和法律具有同樣效力之律令。在五十年統治期間內，更換了十九任總督，平均每一任總督之任期為兩年八個月，其人選之更迭，均反映當年之日本政情、國際局勢、對台灣殖民政策及台灣民情、社會結構等變化狀況，可概分為前期武官、中期文官暨後期武官等三個總督時期，有關各時期之殖民措施，分述如下：

##### 一. 前期武官總督統治時期：

西元 1895 年 5 月至 1919 年 10 月，除了初取得台灣施行軍政時期，以軍令「日令」傳達重要的文書命令，其他則採訓令方式。<sup>[註 133]</sup>1896 年 3 月從軍政回復民政，3 月 31 日公佈六三法。1907 年 1 月 1 日實施三一法。1896-1921 之間，前後共約 25 年。這段以武官總督統治時期，以鎮壓台灣族群之武力反抗，暨未歸順之原住民為任

---

[註 131]日本統治台灣的「軍政」結束後，隨即實施「民政時期」但由於 1896 年 3 月 31 日《六三法》的頒布，接著《三一法》《法三號》陸續推出，使台灣與日本的關係成「一國兩制」，台灣的法令不經日本帝國議會的「議決」，由總督府另行其他管道頒布實施，行成特別統治地區。

[註 132]依據黃昭堂《台灣總督府》的著作中，其敘述日本統治台灣 50 年的歷史即以「武官」「文官」「恢復武官」統治為分期。

[註 133]黃昭堂，2002，《台灣總督府》台北：前衛，頁 217。

務，奠定開發台灣之基礎，計更換七任總督，凡二十四年又五個月，全部由武官出任。當日本擠入帝國主義國家之林，初次「領臺」，在缺乏統治殖民地經驗之下，面對具有傳統文化之台灣人，究應採取何種統治措施，頗覺迷茫與徬徨。同時，面對台灣各地風起雲湧之反抗，除以武力鎮壓之外，竭盡所能部署「統治機構」，建立其「殖民地行政體制」，用以「安撫」台灣人，鞏固其開發台灣之基礎，堪稱為「綏撫時期」。<sup>[註 134]</sup>

## 二．中期文官總督統治時期

西元 1919 年 10 月至 1936 年 9 月，正處法三號以敕令為中心主義的時期，強調內地延長主義。以應付自前一時期武力反抗方式，轉變成為致力於政治運動之抗爭，期間計更換九位總督，凡十六年又十一個月，係由文人出任總督。此時期正當第一次世界大戰之後，民主自由思潮風靡於世，民族自覺之觀念瀰漫全球；復由於台灣民智大開，民族意識覺醒，日本為因勢利導致轉而採取「同化政策」，以資因應，故稱為「同化政策時期」。<sup>[註 135]</sup>

1930 年 10 月 27 日新霧社公校(泰亞族、賽德克亞族之國民小學)起事抗日，造成日本軍民、兒童及漢人一百三十六人被殺，旋經日本警備隊圍攻，始告平息，是為「霧社事件」事件結束後，有關起事部落被迫遷往能高郡北港溪右岸「川中島」。<sup>[註 136]</sup>

## 三．後期回復武官總督統治時期

西元 1936 年 9 月至 1945 年 10 月，屬於六三法制法三號的後半段，更積極的推動內地延長主義。此乃為因應當時正進行之中日戰爭，為強化日本在太平洋戰爭中之戰力，將台灣規劃為日本南進作戰之基地；前後僅三任總督，計九年又一個月。此一時期正值日本限於太平洋戰爭，人力、物力消耗至鉅，需要台灣人「真誠」之協助，積極消滅台灣人之意識形態，全力推行「皇民化運動」，提倡台灣人日本化，堪稱為「皇民化時期」。

---

[註 134]陳水源，2000，《台灣歷史的軌跡》台北：晨星，頁 418。

[註 135]同上註，頁 419。

[註 136]霧社事件平定後，總督府以主謀罪名將附近 6 社頭目十餘人處死，其餘族人被強迫遷往羅多夫、西寶 2 村。第二年遭親日派原住民的突襲，造成 200 人被殺害，殘留者 200 多人，又被強迫遷村到川中島，即今日仁愛鄉清流。

總括言之，日本治臺五十年又四個月，在各個不同的時期，均採取不同之統治目標與手段，其最終目標，在於促使台灣百姓之風俗習慣、教育及語言等均能徹底為日本所同化；並且獎勵日本國民移居台灣，增強日本大和民族之融合力量為手段。

## 貳 殖民政策的發展

西元 1895 年 6 月 17 日樺山資紀以第一任台灣總督，進駐台北巡撫衙門，發布台灣總督府組織，並即刻施行軍政，次年廢軍政。改行民政，頒布六三法，也改訂台灣總督府官制，統治權力愈趨鞏固。在六三法體制下，其機構組織、政治律令、經濟措施、教育政策的演變和發展，略述如下：

### 一. 機構組織：

依「台灣總督府官制」及總督府之組織條例，於總督府初期設民政、陸軍及海軍等三局；地方行政制度，先沿襲清代舊制，全台灣分為臺北、臺中及臺南等三縣暨澎湖一廳，縣下設置四支廳。末期「總督府官制」略有更改而增設；地方則區劃為臺北、新竹、臺中、臺南及高雄等五州，暨澎湖及花蓮二廳。西元 1935 年，又改訂「地方自治制」，迫於民間知識分子的壓力，舉辦「州、市、庄級議員」選舉，屬半地方自治型態。

### 二. 頒布律令：

日本「領臺」之初，首任台灣總督樺山資紀，任期僅一年（西元 1895 年 5 月至 1896 年 6 月），全力辦理交割手續及應付義軍抵抗之外，尚配置郡縣，發布法令，確立殖民制度，建立殖民地之行政體制，使政治設置略具雛型。其次，為第四任總督兒玉源太郎，任期八年二個月（西元 1898 年 2 月至 1906 年 4 月），並由才幹卓越，有「政界惑星」美譽之後藤新平，擔任民政長官，以為輔佐，確立殖民地體制下之文物典章及建設，條舉如次：

1. 辦理土地調整及測量，著手土地改革事宜，亦從事林野調查，收買大租權，建立林野資料庫。（依據明治 31 年律令 13、14 號台灣地籍規則，及台灣土地調查規則）。
2. 整頓台灣度量衡制度，（依據明治 33 年律令 20 號所制頒台灣度量衡條例）。
3. 實施台灣首次臨時戶口調查，確立戶籍資料，奠定台灣現代化制度之

- 基礎(依據明治 38 年所制定戶籍調查規定)。
4. 實施鴉片漸禁政策，將鴉片收歸專賣，建立課稅制度，財政上提前於西元 1904 年，結束日本中央政府輔助台灣之經費事宜。(依據明治 30 年律令第 2 號所制定台灣鴉片令)。
  5. 樹立警察政治王國之權威，以代替軍隊維持治安工作，沿用清代保甲制度，以為輔佐。(依據明治 31 年律令 21 號保甲條例及明治 33 年律令 21 號台灣保安規則)。
  6. 設立醫藥學校，改善公共衛生制度，構建交通網路，興建台北市大型政府機構及博物館。(依據明治 29 年律令 8 號，台灣傳染病防治規則，明治 33 年律令 15 號，台灣污物掃除規則，明治 33 年 17 號，台灣藥品取締規則，明治 33 年律令 16 號台灣鐵道に関する件)。
  7. 依據「六三法」，制頒「匪徒刑罰令」及「保甲條例」，成為「治台」之「大本」，並運用軟硬兼施之政策及手段，招降、誘騙、捕殺，迫使義民孤立無援，消失於無形中，於西元 1902 年，確立全台治安。

### 三. 經濟措施：

採取扶殖農業，建立新工業，開拓產銷市場，永遠清除殖民地經濟近代化之障礙，於 1900 年間，奠定殖民地經濟發展模式，其具體措施如次：

1. 制頒關稅法，建立「關稅壁壘」，實施保護政策，強力剝奪香港與廈門之商權，切斷台灣米、糖、茶及樟腦等重要產物，由英、美及中國大陸資本壟斷之現象；轉與日本結合，並禁止台灣人設立公司組織。(依據明治 32 年律令 20 號台灣關稅規則，明治 32 年律令 15 號，台灣樟腦及樟腦由專賣規則，明治 34 年律令 8 號砂糖、糖蜜、糖水、輸送方の件)。
2. 文官總督田健治郎上任(西元 1919 年 10 月)，改採重視產業政策為其施政方針，促進台灣之經濟，更趨近於現代化景象。
3. 在日本殖民地體制下，由於政治力量之庇護，使日本人所投資之產業，得迅速開展，其具體事實有：(1)蔗田面積增加十倍，形成龐大之糖業資本，資本額為 62,000 萬日圓。(2)日人之企業公司增加為 434 家，資本總額為 57,000 萬日圓。(依據明治 35 年律令 5 號台灣糖業獎勵規則，明治 36 年律令 2 號日本勸業銀行の貸付を為す土地に関する件)。
4. 設立銀行(西元 1899 年)，實施與日本相同之貨幣法，成立台灣電力公司(西元 1919 年)、開闢西部縱貫鐵路(西元 1909 年)、基隆開港(西曆 1908 年)、耕地面積達 74 萬甲(西元 1917 年)、歲收增加六倍達 6500 萬日圓(西元 1917 年)、歲出約增加四、五倍、人口由統治台灣初期

之 255 萬人，增加為 420 萬人(西元 1926 年)。(依據明治 36 年律令第二號銀行營業取締に關する規則，明治 34 年律令第六號公共埤圳規則，明治 33 年律令 16 號台灣鐵道營業に關する件)。

5. 台灣經濟雖然發達，景氣達顛峰狀態(1910 年)，但經濟命脈，則由三井、三菱等大公司操縱、包辦及壟斷；台灣人淪為生產工具，形同被支配之剝削對象，亦為台灣人意識覺醒要因之一。[註 137]

#### 四. 教育政策：

日本總督自統治台灣之後，即以推展日語教育，作為其殖民地政策之重要環節，暨教育台灣人之施政綱領。治台翌年，即西元 1896 年，隨即在台灣各地創設「國語」傳習所，用以普及日語教育。換言之，日本殖民台灣期間，以致力推行日語教育為主，實施「執行公務時使用台語者革職」「不學國語(日語)者罰款」[註 138]；對台灣人則以普通教育為主體，並不關心中等教育；僅為彌補醫師之不足，設立醫藥學校，以養成台籍醫師，遑論鼓勵攻讀政治、經濟學門。迄至統治末期，即 1943 年，為配合時勢之需求，施行國民小學義務教育制度，然為時已晚，旋即退出台灣，結束殖民地教育體系。

#### 參. 殖民末期的演變

西元 1937 年盧溝橋事變後，台灣總督府為了因應日本發動戰爭的各項準備工作，運用手段，促成「地方自治聯盟」自動解散，加強政治上及軍事上之管制措施，使台灣社會景象，趨於黯淡與蕭條，其施行之管制措施：

1. 西元 1938 年大量增加特別警察，頻頻發布各項經濟統制命令；在教育上，推行所謂「日本精神振興運動」，公佈「戰時總動員法」，升高「戰時體制」，控制出版及言論。
2. 推行物質全面「配給制」，強化「皇民化運動」。
3. 加強軍事工業，開設台灣船塢公司及航空工廠，將台灣逐步建設為南侵跳板之「南進基地」；但因台銀券發行數額急劇上升，造成物價猛漲，使百姓生活日感侷促與不安。

---

[註 137]陳水源，2000，《台灣歷史的軌跡》台北：晨星，頁 424。

[註 138]同上註，頁 419。

4. 加緊「皇民化」措施，1942 年，鼓勵台灣人姓名更改為日本式，

廢止或合併各地「寺廟庵觀」，強制奉祀日本神明。

5. 西元 1944 年，為彌補其兵源不足，將「志願兵制度」，改為實施「徵兵制度」，強迫各地居民編組為「勞務奉公隊」，派任台灣各軍事工程據點，作無報酬之「奉仕作業」。
6. 為收攬民心思變之危機，旋即於西元 1943 年，實施義務教育，翌年，賦予選舉權，選出辜顯榮等人為日本貴族院議員；西元 1945 年，廢除保甲制度，惟時不我予，日本終於不支，於同年八月十五日，向盟軍無條件投降，結束五十年又四個月殖民統治。 [註 139]

---

[註 139]同註 134，頁 427。

## 第二節 台灣地方官制

西元 1895 年至 1945 年日本共佔據台灣 50 年又 4 個月，在台最高統治機構為台灣總督府，設於臺北市，由日皇親任(特任)總督一人為最高統治長官，於地方行政組織，初將原有臺北、臺灣、臺南三府改為縣，另設澎湖島廳，縣下置支廳。其後隨時勢之推移，應殖民統治之需要，就行政區劃時有分合增減，更迭不已，將分述如下：

## 壹. 地方官制法令之頒布

### 一. 日治前期的地方制度

本時期地方官制之演變，可分為縣制，廳制二個時期：

#### 1. 縣制時期(1896-1901)：

- (1)明治 29 年敕令第九十一號，設台北、台中、台南三縣及澎湖縣廳即以設縣為原則。
- (2)明治 30 年 5 月敕令第五十二號調整為六縣三廳，下設辦務署。
- (3)明治 31 年 6 月敕令一〇八號調整為三縣三廳，縣及廳下設辦務署，或出張所；以原有之警察署併為其中一課。
- (4)明治 34 年 5 月再調整為三縣四廳。辦務署及出張所均為縣(廳)之輔助機關。
- (5)明治 30 年 6 月以敕令一五七號，就固有之街庄、社設置街庄社長，由廳長任免之，街庄社係為辦務署之輔助機關。[註 140]

#### 2. 廳制時期(1901-1920)：

- (1)明治34年11月以敕令二〇一號，廢原有之縣及辦務署，改設廳20處，下設支廳為輔助機關；即由大行政區改為小行政區制。[註141]

---

[註 140]黃靜嘉，1959，〈日據下台灣之殖民法制與殖民統治〉《台灣文獻》，頁 113。

[註 141]明治 34 年 11 月台灣總督府兒玉源太郎採中央集權，為方便監督地方行政，開始簡化層級，廢縣及辦務署。將過去三縣四廳，改為二十廳，廳下再設支廳。

(2)明治 42 年 9 月再以敕令二一七號，調整為 12 廳，廳

分 3 等，其下仍設支廳，由小行政區制改為中行政區制。

[註 142]

## 二．日治後期的地方制度

本時期之地方制度，可分為兩個階段，第一階段為大正 9 年(1920 年)州制之實施，第二階段則為昭和 10 年(1935)地方制度之再改正。茲分述如下：

### 1. 第一階段(1920-1935)：

(1)大正 9 年以敕令二一八號，就原有之廳制(全島 12 廳)，改為五州二廳，州下為郡、市，下設街庄二 0 六處；東部則設二廳，分置五支廳，下設三街十八區。[註 143]

(2)同年 7 月 30 以律令三、五、六號公佈之州制，市街庄制，規定州、市、街庄為公共團體，州知事、市尹街庄長仍為官吏，各設協議會為諮詢機關，以州知事、市尹、街庄長為議長，協議員由各該協議會之上級官署遴派之。

### 2. 第二階段(1935-1945)：

(1)昭和 10 年起之地方制度之修正，依該年 4 月公佈翌年 10 月施行之律令第一號臺灣州制，同年 4 月公佈同年 10 月施行之律令第二號臺灣市制，第三號之街庄制。

(2)昭和 12 年 9 月公佈同年 10 月施行之律令第十六號臺灣廳制。

## 貳．地方行政組織

### 一．地方行政區劃

日本據臺，設臺灣總督府為最高統治機關，在地方則順應時勢與殖民需要，始則置縣、廳；繼則廢縣留廳，廳以下則置支廳；終又改制為州、廳，其下設郡：市、支廳。於日人統治五十年期間，計歷經九

---

[註 142]明治 42 年 9 月台灣總督佐久間左馬太，以地方寧靜產業勃興為理由，將全台地方行政區由 20 廳改為 12 廳，廳下仍設支廳。

[註 143]大正 8 年首任「文官總督」田健治郎上任，致力制定地方自治制度，西元 1920 年將台灣地方行政區域徹底改革。改制後分置五州二廳，五州為：台北、新竹、台中、台南、高雄。二廳為：台東、花蓮港。其中台南州管轄台南市及附近的十郡。

次改制變革，茲乃分別述之於次：

1. 西元 1895 年，6 月 17 日，日本在臺正式施政後，乃頒佈臨時地方機關組織規程，以清季原有臺北、臺灣、臺南三府改為三縣，另設澎湖島廳，縣以下置支廳。但其時因臺胞抗日事件頻繁，因此，讓組織規程除臺北縣之部分地區以外，皆未曾實施。此三縣一廳大要為：
  - (1) 臺北縣：轄基隆、宜蘭、新竹三支廳及淡水事務所。
  - (2) 臺灣縣：轄嘉義支廳。
  - (3) 臺南縣：轄鳳山、恆春、臺東三支廳。
  - (4) 澎湖島廳。
2. 同年八月，日人決定實施軍政，乃於八月二十五日依據總督府條例，公佈民政支部及出張所規程，將三縣一廳改制為一縣二民政支部一廳。縣下設支廳，支部下設出張所。分別是：
  - (1) 臺北縣：轄基隆、宜蘭、新竹及淡水四支廳。
  - (2) 台灣民政支部：轄彰化、苗栗、雲林、埔里社、嘉義等五出張所。
  - (3) 台南民政支部：轄鳳山、恆春、安平、臺東等四出張所。
  - (4) 澎湖島廳。
3. 西元 1896 年 3 月，日本當局結束軍政、復行民政，其地方行政區劃，又回復設置三縣一廳，計分別為：
  - (1) 臺北縣：仍轄舊有四支廳。
  - (2) 臺中縣：轄苗栗、鹿港、雲林、埔里社等四支廳。
  - (3) 臺南縣：轄嘉義、鳳山、恆春、臺東等四支廳。
  - (4) 澎湖島廳。
4. 西元 1897 年 5 月，第三任總督乃木希典，復改正官制，將三縣一廳改為六縣三廳。縣廳之下共設 86 個辦務署。分別為：

臺北縣(原有)：下轄臺北等十三個辦務署。

新竹縣(新設)：下轄新竹等七個辦務署。

臺中縣(原有)：下轄南投等十五個辦務署。

嘉義縣(新設)：下轄蕭壠等十四個辦務署。

臺南縣(原有)：下轄臺南等六個辦務署。

鳳山縣(新設)：下轄鳳山等十一個辦務署。

宜蘭廳(新設)：下轄頭圍等四個辦務署。

臺東廳(新設)：下轄卑南等三個辦務署。

澎湖廳(原有)：下轄媽宮等五個辦務署。

辦務署之下置里、堡、鄉、澳，其下分置街、庄、社，並於六月以敕令頒置街、庄、社長。
5. 西元 1898 年 6 月，第四任總督兒玉源太郎，將地方行政組織調整縮編，撤銷原新竹、嘉義、鳳山三縣，改全臺為三縣三廳，即臺北、

臺中、臺南三縣及宜蘭、臺東、澎湖三廳。三縣及宜蘭廳下置辦務署，臺東、澎湖二廳下改設出張所。分別為：

- (1) 臺北縣：下轄臺北等十辦務署。
- (2) 臺中縣：下轄臺中等十二辦務署。
- (3) 臺南縣：下轄臺南等十五辦務署。
- (4) 宜蘭廳：下轄宜蘭等二辦務署。
- (5) 臺東廳：下轄卑南等三出張所。
- (6) 澎湖廳：下轄隘門等四出張所。

西元 1901 年 5 月，台南縣轄下之恆春辦務署改制為恆春廳，於是三縣四廳。

6. 西元 1901 年十一月間，臺灣總督兒玉源太郎為採行中央集權，便於監督地方行政，乃簡化組織層級，廢縣及辦務署，全臺改置為二十廳，廳下設支廳，分別為：

- (1) 臺北廳：下設六支廳。
- (2) 基隆廳：下設四支廳。
- (3) 宜蘭廳：下設三支廳。
- (4) 深坑廳：下設二支廳。
- (5) 桃園廳：下設六支廳。
- (6) 新竹廳：下設五支廳。
- (7) 苗栗廳：下設五支廳。
- (8) 臺中廳：下設五支廳。
- (9) 彰化廳：下設七支廳。
- (10) 南投廳：下設三支廳。
- (11) 斗六廳：下設三支廳。
- (12) 嘉義廳：下設七支廳。
- (13) 鹽水港廳：下設七支廳。
- (14) 臺南廳：下設六支廳。
- (15) 蕃薯寮廳：下設一支廳。
- (16) 鳳山廳：下設三支廳。
- (17) 阿猴廳：下設六支廳。
- (18) 恆春廳：下設二支廳。
- (19) 臺東廳：下設四支廳。
- (20) 澎湖廳：下設三支廳。

7. 西元 1909 年總督佐久間左馬太以地方寧靖，產業勃興等由，併全台二十廳為十二廳，廳之下仍置支廳，支廳下設區，以管轄街、庄、社。分別為：

- (1) 臺北廳：下設十三支廳。
- (2) 宜蘭廳：下設四支廳。

- (3)桃園廳：下設六支廳。
- (4)新竹廳：下設十支廳。
- (5)臺中廳：下設九支廳。
- (6)南投廳：下設四支廳。
- (7)嘉義廳：下設十二支廳。
- (8)臺南廳：下設十三支廳。
- (9)阿猴廳：下設十支廳。
- (10)臺東廳：下設二支廳。
- (11)花蓮港廳：下設一支廳。
- (12)澎湖廳：下設三支廳。

8. 西元 1919 年，首位文官總督田健治郎履任，致力制定地方自治制度，西元 1920 年，乃將地方行政區域作徹底的改革，改廳為州，改支廳為郡、市、廢區、堡、里、澳、鄉而設街庄。此次改制主要著眼在於提高地方官之地位，擴大其權限；並將原由警察人員充任之下級普通行政官員，改以文官充任。改制後計分置五州二廳：

- (1)臺北州：轄臺北市及九郡。
- (2)新竹州：轄八郡。
- (3)臺中州：轄臺中市及十一郡。
- (4)臺南州：轄臺南市及十郡。
- (5)高雄州：轄九郡。
- (6)臺東廳：轄三支廳及山地一百十五村社。
- (7)花蓮港廳：轄二支廳及山地一百零一村社。

9. 西元 1912 年 7 月，高雄州之澎湖郡改為澎湖廳，增為五州二廳。此後，臺灣之地方行政區劃，漸形固定，雖市、郡、街、庄，尚稍有調整，惟再無重大變動。民國 34 年日本投降時，全臺共有 5 州 2 廳，下轄 11 市、51 郡、2 支廳、67 街、197 庄。分別為：

- (1)臺北州：轄臺北、基隆、宜蘭三市，七星、淡水、基隆、宜蘭、羅東、蘇澳、文山、海山、新莊等九郡，郡下設 12 街、25 庄。
- (2)新竹州：轄新竹市一市，新竹、中壢、桃園、大溪、竹東、竹南、苗栗、大湖等八郡，郡下設十一街、二十九庄。
- (3)臺中州：轄臺中、彰化二市，大屯、豐原、東勢、大甲、彰化、員林、北斗、南投：新高、能高、竹山等十一郡，郡下設十八街、三十九庄。
- (4)臺南州：轄臺南、嘉義二市，新豐、新化、曾文、北門、新營、嘉義、斗六、虎尾、北港、東石等十郡，郡下設十五街、五十庄。
- (5)高雄州：轄高雄、屏東二市，岡山、鳳山、旗山、屏東、潮州、

東港、恆春等七郡，郡下設七街、三十四庄。

(6)臺東廳：轄臺東、關山、新港三郡，下設一街、九庄。

(7)花蓮港廳：轄花蓮港市一市，花蓮、鳳林、玉里三郡，郡下設二街、六庄。

(8)澎湖廳：轄馬公、望安二支廳，下設一街、五庄。[註 144]

## 二. 地方行政組織之職掌

日據時期臺灣地方行政組織，歷經多次變革，最後始固定為五州三廳。

在最初的縣、廳時期，係於縣下設支廳。迨調整為六縣三廳，則改在縣、廳之下設辦務署。至三縣三廳時，則縣、廳之下、設辦務署或出張所，為縣、廳之輔助機關；街、庄、社為辦務署之輔助機關。第六次改制則廢原有之縣及辦務署，改設全台為二十廳，下設支廳為輔助機關，同時賦予總督府民政部之警察本署有指揮廳長之權，支廳長以警部充之。其後調整為十二廳，下仍設支廳，改街、庄、市制為區制，區長接受廳長及支廳長之指揮監督，以傳達政令及協助徵稅。最後在西元 1920 年改設州、廳，州以下為郡、市，其下為街、庄；廳下為支廳，其下為街、區。州、市、街、庄名為「公共團體」，但其首長即州知事、市尹、街長、庄長都是官派，州、市、街、庄協議會也僅為諮詢機關，基本上仍是官治的性質。

在地方的行政組織體系中，以最後固定的州、廳時期來看，州、廳之下設郡、市，郡之下設置街、庄。可知，州、廳應是地方行政組織的第一級單位，郡、市為第二級單位，街、庄則為第三級的單位，依其層級的不同，而各有其不同的組織和職權。

1. 州、廳：州廳的設置，一般係於文化水準較高的區域設州，文化水準較低之區域或軍事特別區設廳。

州設州知事，為州之行政長官，知事敕任(高級簡任官)：廳設廳長，廳長奏任(高級薦任官)。知事、廳長依法律、敕令、律令，承總督之指揮監督執行法令，處理屬於州或廳內之事務，並指揮監督其所屬。

---

[註 144] 黃文瑞，1994，〈日據以迄光復初期台灣行政組織之探究〉《台灣文獻》45 卷 1 期，頁 11。

州知事或廳長在其管轄區域內，得依其職權或特別之委任，發布州

令或廳令。違反州令者，得處罰二個月以內之徒刑、禁錮、拘留、70元以下之罰金或科料<sup>[註 145]</sup>。而違反應令者，得處以拘留或科料之處罰。(臺灣總督府地方官官制第六條)。

知事或廳長為維持管轄區域內之安寧，必要時得向臺灣總督請求使用兵力；遇非常急變時，亦得逕向駐在地之陸海軍司令官，請求使用兵力。(臺灣總督府地方官官制第七條)。

州內部之組織，設知事官房及總務、產業、警察三部；廳內部之組織，設總務、勸業、職業、稅務、警務五課。

## 2. 郡、市：為州、廳之下所設置的行政機關：

郡設郡守、市設市長，均奏任(薦任)，澎湖廳下之支廳長為奏任(薦任)或判任(委任)。

郡守或市長，皆由地方理事官充任，為郡或市的行政首長，受州知事及臺灣總督之監督，依法令處理郡或市之事務，並指揮監督其所屬官吏。郡守關於郡內警察及衛生事宜，可指揮監督所配置之地方警視、警部、警部補及巡查等辦理之。

郡的內部組織，一般設有庶務課、警察課、勸業課、職業課等。至於市的組織，因市之大小各有不同，一般設有庶務、勸業、財務等課。

## 3. 街、庄：為郡之下所設置的第三級機構。

街置街長、庄置庄長，判任(委任)或奏任(薦任)。街庄長由州知事任命之，街庄之事務受郡守、州知事、及總督之指揮監督，輔助執行街庄內之行政事宜。街庄長之處分，有違背成規、侵害公益或權限時，郡守得停止或撤銷其處分。(臺灣總督府地方官制第三十八及四十六條)。

---

[註 145]科料，是日本行政機關，在其所管轄的職權範圍內，對於違規者處以罰金外，有時亦可強制征收其「該繳或欠繳之費用」。

## 第三節 財政與租稅

甲午戰爭至台灣民主國的平定，是日本佔領台灣之前期一連串的軍事行動，其所需的經費，相當龐大，都是由臨時軍事特別會計來籌措。但依據 1897 年 2 月 26 日所制定，以及 4 月 1 日新會計年度所實施的台灣總督府特別會計法頒布後，陸陸續續推出敕令、律令，形成配套財務行政法制，其中大多數與《六三法制》息息相關<sup>[註 146]</sup>，分述如下：

## 壹. 財政法規的制定

財務行政法制，可分為會計、租稅、專賣、貨幣金融四項說明：

一. 會計方面：會計法制基本規定為西元 1897 年明治 30 年法律第二號臺灣總督府特別會計法，依該法規定為臺灣總督府會計為特別會計，其歲出以其歲入及一般會計補助金(國庫補助金)充之。而關於收入及支出之規定以敕令定之。同年敕令第 27 號制定台灣總督府特別會計，則依規定每年由主管大臣(拓務大臣或內務大臣)編製，送交大藏大臣列提日本議會審議。惟地方稅之收入則另依地方稅之會計，由總督全權自由處理；且特別會計歲出一經撥充地方稅會計國庫補助金，即不在日本議會監督之列，每年此項補助金，在地方稅預算未編成其用途尚未明瞭之前，即已由國庫特別會計預算編列數百萬元的鉅額補助金，通常占特別會計歲入三分之一以上幾近半數。臺灣總督在財政上之此一專制地位，可使其自由支配鉅額經費以推行殖民政策。

二. 租稅方面：租稅法制前後兩期，主要租稅基本上，由殖民地人民負擔租稅業務。可分為律令為中心、敕令為中心，說明如下：

1 前期：地租稅則(明治 29 年律令第五號)<sup>[註 147]</sup>臺灣礦業規則(礦區稅)(同年律令第九號)製茶稅則(同年府令第九號)台灣銀行法(臺灣銀行券發行稅)(明治 31 年法律三十八號)。臺灣關稅規則(明治 32 年律令第二十號)臺灣輸出稅及出港稅則(明治 32 年律令第十九號)臺灣噸稅規則(同年律令第二十二號)登

---

[註 146] 山崎繁樹、野上矯介合著，2001，《台灣史》台北：武陵，頁 317。

[註 147] 明治 29 年 6 月 27 日由台灣總督府評議會通過，明治 29 年 8 月 16 日頒布的第 5 號律令。

錄稅法(明治33年敕令三二二號施行)砂糖消費稅法(明治34年敕令二九五號施行，此前依明治29年律令第十一號糖業規則)。骨牌稅法(明治35年敕令一六一號施行)織物消費稅法(明治43年敕令一八七號施行)石油消費稅法(明治40年敕令二三一號施行)，臺灣酒造稅規則(明治40年律令第六號)，所得稅法(明治43年敕令二八六號施行)此外，尚有地方稅，依明治31年7月律令第十七號地方稅規則，經總督核可由地方官廳賦課徵收之，其租稅項目為地租附加稅、家稅、營業稅及雜種稅。

- 2 後期：財務法制本時期之主要變遷，為租稅法制方面。然迄至中日戰爭之發生，仍維持以地租(對土地收益之課稅)及間接稅為主體之稅制。至中日戰爭之末期，實行稅制改革，加重對工商業大所得者之課稅。本時期之租稅法制，除大正11年以行政諸法施行令施行之登錄稅法一部及印花稅法，同年併設酒精稅(同年律令第四號)，昭和十二年廢止酒稅(因施行專賣)，及石油消費稅，同十五年廢止賣藥印花稅外；新頒布之租稅均為日本進入戰時體制後始採行者。臺灣臨時利得稅令(昭和12年律令第七號)臺灣相續(遺產)稅令(昭和12年律令第七號)臺灣資本利子稅令(同年律令第五號)臺灣法人資本稅令(同年律令第二號)揮發油稅法(同年敕令六八號施行)臺灣營業稅令(同年律令四號)臺灣外貨債特別稅令(同年律令第三號)臺灣華北事件特別稅令(同年律令一四號)臺灣中國事變特別稅令(昭和13年律令一號)台灣家屋稅令(昭和14年律令一號)臺灣配當稅令(昭和15年律令二號)臺灣清涼飲料稅令(昭和17年律令七號)臺灣廣告稅令(昭和17年律令八號)臺灣馬券稅令(昭和17年律令九號)。

臺灣地方稅規則於昭和12年以府令十八號修訂，其稅目為一、國稅附加稅：所得稅附加、地稅附加、營業稅附加、礦業稅附加，二、特別稅：特別營業稅、雜種稅。州廳稅則另行附加，市街庄得課戶稅。

- 三. 專賣方面：專賣法制計下列各種：台灣鴉片令(明治31年律令第二號)粗製樟腦、樟腦油專賣法(明治36年法律第五號)臺灣食鹽專賣規則(明治32年)臺灣煙草專賣規則(明治38年律令第一號)上列專賣在財政收入上恆居於重要之地位，專賣之性能與間接稅相同，即其負擔主要係出於一般消費者。大正11年以律令第三號施行酒類專賣令，昭和十七年以律令第十三號施行火柴專賣令。

## 四. 貨幣金融

1. 金融機構：明治31年以法律三十八號制定臺灣銀行法，依翌年三月法律第三十四號之修正規定(第八條)，臺灣銀行於同年九月起發行可兌銀元之銀行券，明治三十七年六月以律令規定臺灣銀行得發以銀幣兌換之銀行券。
2. 幣制 經最初之混亂階段後，過渡時期曾暫時流通銀幣，即於明治31年10月以敕令三七四號規定使用政府鑿印之銀幣，及前述之臺灣可兌銀幣之銀行券。至42年底起統一使用以金幣兌換之臺銀銀行券。
3. 公債方面，大正 11 年以法律第十三號改正台灣事業公債法，募集公債目的擴及於為施行酒專賣，粗製樟腦及樟腦油製造事業，或收買私造鐵道，募集限額擴充為 25,830 萬元。

## 貳. 財政籌措的實施

### 一. 地方稅制

有關地方稅制度，是企圖協助台灣總督府特別會計，作為日本統治台灣之財政支柱，依據 1898 年 7 月 19 日，以律令制定的台灣地方稅規則來實施：依據台灣地方稅規則，地方稅的收入是地租的附加稅、房屋稅，其種類是以台灣總督所定的營業稅與雜項稅，以及來自台灣總督府特別會計的補助款所組成，充當地方廳費與街庄社等最末端行政機關費，包括理蕃在內的警察費、土木費、衛生費、教育費、勸業費、救濟費，即社會事業費、廳舍修繕費、地方稅徵收費。地方稅不僅支出範圍廣泛，而且雖名義上為地方稅，但有關收支預算的編列、預算款項的流用等，均全權委任台灣總督之自由裁量，因此連日本本國國庫的補充金，均先以總督府特別會計的補足金，編入地方稅收入，如此就處在帝國議會的監督外，故對強化台灣總督之財政權限頗有貢獻。

### 二. 專賣制度與國營事業

#### 1. 專賣與國營事業的發展

台灣的專賣與官營事業，創設於1897年4月1日所實施的鴉片專賣事業化，以及鐵路官營事業化。佔領台灣之初，日本人唯恐在台日本人染上吸食鴉片的惡習，因而在<台灣人民軍事犯處分例>中規定，凡交付鴉

片給日本官員的台灣人，處以死刑。不過由於日本官兵無一人、吸食鴉片，不久這項規定便停止適用，至於一般在台的日本人，在日本統治期間，也都無人吸食鴉片。然而台灣人和清國本土的清國人一樣，普遍吸食鴉片。當初台灣民主國的領導人，便是藉宣傳日本將嚴禁吸食鴉片，使吸食的台灣人起義抗日。[註148]日本在台灣的鴉片政策，十分慎重。當初雖有部分人士主張嚴禁鴉片，但最後仍依照當時兼任台灣總督府衛生顧問的內務省衛生局長後藤新平的意見，採行漸禁的鴉片政策；為此，在1897年1月21日，以緊急律令制定台灣鴉片令，把鴉片的製造與販售專賣事業化。進口鴉片原本是考慮到高於進口價格三倍的禁止稅，將有利漸禁主義之推行，因而限定持有許可證的鴉片上癮者從事販賣，但未料高價販售的巨額收入，卻成為財政貧困的台灣總督府的有力財源。[註149]如此一來，漸禁主義當初的宗旨，便在不知不覺中被淡忘，使台灣的鴉片問題，遠離衛生乃至人道的立場，而專門以財政上的立場作為考量。[註150]

台灣割讓之初，因軍事上的需要，被陸軍接收的基隆到新竹間的鐵路，於1897年4月1日，移交台灣總督府民政局管轄，成為官營專業。

從鴉片與鐵路的台灣專賣。官營事業展開後，由於兒玉總督與後藤民政長官的行政運作後，逐漸擴及其他事業，在確保施行財源的同時，因營業成績提高，對台灣財政有頗大貢獻。1909年度台灣總督府特別會計歲入的經常收入約3,060萬圓，臨時收入約980萬圓，合計約4,040萬圓，其中專賣事業收入占33.74%，約1,363萬圓，官營事業收入占14.08%，約569萬圓，合計占47.82%，約1,932萬圓，遠超過以307萬圓地租收入為首位的租稅收入九六四萬圓的23.86%，成為財政收入的首位。[註151]

## 2. 財政收入的榜首

專賣與官營事業對台灣財政的貢獻，在日本統治期間幾乎未有改變，迄三十多年後日本統治時代末期，1943年度台灣總督府特別會計

---

[註148]《鴉片問題の研究》國際聯盟協會編印：1928年昭和五年，頁73《台灣人の要求》頁158。

[註149]井出季和太著，1956，《日據下之台政》台中：台灣文獻委員會，頁161。

[註150]同上註，參考〈台灣殖民政策〉頁131。

[註151]同註149，頁162。

歲入的經常收入約3億5,785萬圓，臨時收入約1億5,639萬圓，合計約5億1,424萬圓，其中專賣事業收入占29.57%，約1億5,206萬圓，官營事業收入占19.00%，約9,772萬圓，合計占48.57%，約2億4,978萬圓，遠超過以約4,028萬圓所得稅收入為首位的租稅收入，約1億5,304萬圓，29.76%，依然名列財政收入的榜首。

在日本統治期間，專賣·官營事業收入始終超過租稅收入、占歲入約一半的台灣財政。1943年度的台灣總督府特別會計歲入，相較於租稅收入約占61%，專賣·官營事業收入約占10%，租稅收入超過專賣·官營事業收入、占歲入一半以上的日本本國財政，在歲入方面有明顯的差異。日本統治下的台灣，曾被喻為官僚王國。但其實官僚王國的基礎，是建立在吸取專賣與官營事業豐厚的財政收入之上。

### 三. 發行公債與彩票

#### 1. 公債的發行

台灣事業公債法，是在1899年3月20日制定，以鋪設鐵路、訪查土地、築港、官廳廳舍建設為對象事業，以年利五分以下，發行額度3,500萬圓，發行後十年以內擱置、45年以內償還的條件，賦予台灣總督發行公債之權限；之後在1904年加入大租權整理，1908年加入水利事業等新的對象，同時也將發行額度提高到7,350萬圓。[註152]

#### 2. 彩票的發行

彩票、即獎券，實際上是在佐久間總督上任後的1906年6月13日，以律令制定的「有關台灣彩票之件」，由官營發行。起案人後藤民政長官表面上標榜「以慈善、衛生、廟社保存為目的之事業」，來獲取資金，但實際上是以台灣總督府為背景，發行具有信用的獎券，吸收台灣、中國南部地區，以及菲律賓等地住民的資金，充當財政，並企圖以此控制台灣人的僥倖心理。為此設置台灣總督府彩票局，同年9月22日發行一張5圓的台灣彩票四萬張，結果在10月18日即銷售一空：但之後因在禁止獎券的日本本國抓到購買者，故僅發行5次，即

---

[註152]同註149，頁163。

於1907年3月20日中止發行。[註153]

#### 四. 台灣銀行的創辦

雖然很早就倡導在台灣創設中央銀行的必要性，並擬以1897年3月30日制定的台灣銀行法，來創設台灣銀行；豈料遇到嚴重的甲午戰爭後的反動恐慌，以致花費更多的準備時間。1899年3月2日，重新制定台灣銀行補助法，強化日本政府的保護助成措施，終於在同年9月26日開始營業：在台灣銀行500萬圓的資本額中，政府自己承受100萬圓，對政府出資金100萬圓的分紅，容許在創業後五年內充當填補虧損準備金，而且分五年、無息貸與200萬圓的國庫銀貨，賦予在島內的貨幣發行權。

在政府豐厚的保護、援助下創設的台灣銀行，由於作為金融機關之特殊性，儘管處於日本本國大藏省，與兼任大藏省台灣銀行監理官的台灣總督府官吏的監督之下，但並非隸屬台灣總督的企業，無論如何，台灣銀行對強化台灣總督之財政權限，直接間接都有極大的貢獻。[註 154]

#### 五. 警政經費之籌措

台灣總督運用廣大的財政權限，籌措龐大資金來經營台灣，在籌措資金的支出項目中，初期治安，警察費的比重極大，但不久隨治安的改善，警察費的比重也逐漸降低。專賣、官營事業等的事業費、勸業費、補助費等產業費的比重，則急遽增大。警察費比重降低的同時，產業費的比重增大，這意味著台灣作為日本殖民地之價值也增大：不過，只要台灣一天是日本的殖民地，警察費相對降低仍有其限度。警察費在一般行政費中經常占首位，在台灣總督府特別會計的經常歲出中，警察費的比重最大的1904年度，在經常歲出約1,328萬圓中，警察費占12.65%，約168萬圓，若加上同年度占台灣地方稅會計經常歲出約368萬圓中的12.65%，約228萬圓地方負擔的警察費，同年度的台灣警察費總額約369萬圓，占中央與地方經常歲出約1,969萬圓的

---

[註153]「發行彩票」是台灣財政短缺，預定在1910年使台灣財政獨立不仰賴日本補助的重要措施之一。1906年6月佐久間總督以律令第6號發行，9月第一次發售，1907年3月第5次發售止，共銷售金額120萬圓。

[註154]台灣在日治之前，沒有銀行機關，對於砂糖、茶之類的特種生產品，則有銀會、匯兌館及媽振館等通融資金的機構，但其他一般農工商業者卻未設立金融機構，僅靠地方上的巨商富農臨時通融。

23.3%。就連不分中央與地方，把警察費統一系列入台灣總督府特別會計的1912年度，在經常歲出約6,424萬圓中，警察費占17.20%約1,105萬圓。

[註155]

以上所列舉的是純粹的警察費。此外在台灣，不列入會計法，但實質上被視為警察費的尚有戶口調查費、蕃地警備費，以及由台灣人直接負擔、完全不列入台灣總督府會計的保甲費。保甲費是保甲組織負責人的保正，每年編列預算，獲地方長官之許可，向保甲內各戶徵收的費用，其金額以1924年度來說，一般情形是年額一年平均60錢，若有組織保甲聯合會、設有常任書記的情形，是一戶平均一圓以內，因此若包括組織保甲聯合會，則平均一戶70錢，估計當時台灣人的戶數約60萬戶，那麼算下來同年度保甲費的總額約42萬圓，即占1912年度的警察費約1,105萬圓的3.80%，所以若把保甲費項目實質上視為警察費計算時，警察或治安有關經費的實額與比重會更大。[註156]

## 六. 公共衛生的經費

象徵台灣總督廣大財政權限的措施，還有由後藤民政長官構想的公共衛生費的特殊籌措。

在施政上特別重視衛生環境改善的後藤民政長官，當初擬將鴉片專賣事業的收益金充當公共衛生費，但此一措施在財政法上有困難，因此他轉而針對民營市場、屠宰場、渡船場、清掃事業的收入，開始時把部分收入作為適當所得，捐出改善衛生：不過在1904年9月14日，以訓令[註157]制定〈公共衛生費整理規程〉，由廳長負責管理各廳，把市場、屠宰場、渡船場、清掃事業的剩餘金，加上捐款，設立特別基金，充當衛生設施修繕費、衛生工程費、傳染病預防費，若有剩餘，就作為捐款，編入廳等地方財政，這種史無前例的公共衛生費，在1911年有約396,190圓，之後年年增加，到1920年已高達1917,339圓，但是由於同年實施行政改革，將財源對象改為租稅徵收，編入地方財政，因此公共衛生費於翌年2月廢止。

---

[註155]同註149，頁163。

[註156]同註149，頁164，作者引用「台灣事情」1925年版，頁85。

[註157]訓令是總督對於下級官署，為指揮其行使權限而發佈職務上的命令。或稱「通牒」。有關人事或其他屬於機密事項時，亦有稱之「內訓」者。